

UNIVERSITÉ DE DIJON. -- FACULTÉ DE DROIT

LA
CONDITION DE L'ALSACE-LORRAINE
DANS L'EMPIRE ALLEMAND

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES POLITIQUES & ÉCONOMIQUES)

*Soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Dijon,
le 22 Novembre 1906, à une heure et demie*

PAR

PHILIPPE GERBER

*Président : M. DESLANDRES, Professeur.
Suffragants : MM. PAUL GAUDEMET, Professeur.
MOULIN, Professeur.*

LILLE

IMPRIMERIE H. MOREL, RUE NATIONALE, 77

—
1906

THÈSE POUR LE DOCTORAT



Digitized by the Internet Archive
in 2026

UNIVERSITÉ DE DIJON. -- FACULTÉ DE DROIT

LA
CONDITION DE L'ALSACE-LORRAINE
DANS L'EMPIRE ALLEMAND

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES POLITIQUES & ÉCONOMIQUES)

*Soutenue devant la Faculté de Droit de l'Université de Dijon,
le 22 Novembre 1906, à une heure et demie*

PAR

PHILIPPE GERBER

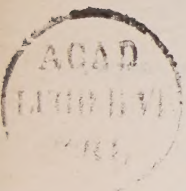
Président : M. DESLANDRES, Professeur.

*Suffragants : MM. PAUL GAUDEMET, Professeur.
MOULIN, Professeur.*

LILLE

IMPRIMERIE H. MOREL, RUE NATIONALE, 77

—
1906



FACULTÉ DE DROIT DE DIJON

MM. BAILLY, Doyen, professeur de Droit commercial.

DESSERTAUX, assesseur du Doyen, professeur de Droit romain.

DUVERDIER DE SUZE, professeur de Procédure civile.

GAUDEMET (Paul), professeur de Droit administratif.

LOUIS-LUCAS, professeur de Droit civil.

DESLANDRES, professeur de Droit constitutionnel et de Droit public.

ROUX, professeur d'Histoire du Droit.

MOULIN, professeur de Droit international public.

VIGNES, professeur adjoint, chargé des cours de Législation française
des finances et science financière et d'Economie politique.

PERCEROU, professeur de Droit criminel.

GAUDEMET (Eugène), professeur de Droit civil.

CHAMPEAUX, professeur de Droit romain.

G. MARTIN, agrégé, chargé d'un cours d'Economie politique et du
cours de Législation industrielle.

HÉMARD, agrégé, chargé d'un cours de Droit civil.

SCHÆTZ, agrégé, chargé des cours d'Histoire de Doctrine économique,
Economie politique (Doctorat) et Législation financière.

BATTUT, secrétaire.

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

AVANT-PROPOS

Toute annexion a pour effet de soustraire le territoire cédé à la souveraineté du vaincu pour le soumettre à la souveraineté du vainqueur. Ainsi les traités de 1871 ont-ils placé l'Alsace-Lorraine sous l'autorité de l'Empire allemand nouvellement créé.

Mais celui-ci est un *État fédératif*, c'est-à-dire un composé d'États placés eux-mêmes sous l'autorité d'un pouvoir supérieur et commun. On a pu le comparer « à un certain nombre de maisons au-dessus desquelles s'élève une coupole commune » (1). Il en résulte, pour suivre cette image, que chaque parcelle de son sol est recouverte de deux toits, que chaque partie de son territoire est soumise à une double souveraineté, celle de l'État-membre et celle de l'Empire.

(1) Paul LABAND, professeur à l'Université de Strasbourg. *Le Droit public de l'Empire allemand*. Traduction GANDILHON, t. I, p. 218.

Sous notre administration unitaire et centralisée, l'Alsace-Lorraine n'avait jamais eu de souveraineté particulière. Le territoire que la loi allemande du 9 juin 1871 incorporait à l'Empire n'était pas un Etat, et cette loi n'en a pas fait un Etat. Elle ne l'a pas rattaché non plus à l'un ou à l'autre des Etats existants. Elle l'a directement annexé à l'Empire.

La France, en effet, au cours des négociations du traité de Francfort, n'avait exigé l'insertion d'aucune clause sur le régime qu'allait subir l'Alsace-Lorraine dans l'Empire allemand. Nos plénipotentiaires n'ont voulu d'aucune stipulation qui parut engager l'avenir. Nous n'avons négocié que « contraints et forcés », nous réservant de reprendre par les armes le pays que le sort des armes nous faisait abandonner. Cette attitude fut voulue par la majorité de l'Assemblée nationale réunie à Bordeaux.

Les députés que l'Alsace-Lorraine avait envoyés à cette Assemblée et à la tête desquels se trouvait Gambetta, s'unirent à leurs collègues. Ils ne consentirent pas à ce qu'on « marchandât » pour leur pays et à ce qu'on acceptât l'annexion. « A quoi bon, disaient-ils, négocier un régime équitable pour l'Alsace-Lorraine quand son retour à la nation française s'annonce si prochain? » Ils voulurent rester dignes et « attendre ».

Des mémoires récents (1) ont révélé que, parmi

(1) Les mémoires d'Auguste Schneegans, ancien député d'Alsace-Lorraine à l'Assemblée nationale, publiés à Berlin en 1904.

eux, une minorité — moins confiante dans la constance de nos vues politiques et dans la promptre reconstitution des forces françaises, plus clairvoyante peut-être, faut-il le dire? — eut souhaité une autre attitude et eut voulu qu'on exigeât du vainqueur pour les deux provinces perdues la qualité d'État dans l'Empire allemand avec le meilleur régime qu'il fût possible d'obtenir.

Cet avis n'a pas prévalu. L'Alsace-Lorraine a été annexée sans conditions à l'Empire allemand. Elle se trouve constituer ainsi la seule partie de l'Allemagne qui se trouve directement soumise à la souveraineté impériale, d'où le nom de *Terre d'Empire* (1) que lui donne le Droit constitutionnel.

Sans doute serait-il intéressant d'étudier en lui-même ce régime d'exception et de rappeler les définitions profondément différentes les unes des autres qu'en ont proposées les auteurs juridiques. Cependant, dès qu'on la rapproche de la constitution bavaroise ou saxonne, la condition de la Terre d'Empire présente un bien plus vaste sujet d'études en nous faisant préciser, par le contraste, la nature de l'*État-membre* et en nous montrant de quels droits et de quelles libertés l'absence d'autonomie a, depuis trente-cinq ans, privé l'Alsace-Lorraine.

(1). « Reichsland ». Au cours de cette étude, nous prendrons de préférence les équivalents français des termes juridiques allemands.

« Que l'on se figure seulement tous les autres États allemands déclarés *Terres d'Empire* et placés dans les mêmes conditions juridiques que l'Alsace-Lorraine et l'on verra aussitôt que, par là, la constitution de l'Empire serait modifiée de fond en comble... Si tous les territoires des États allemands étaient déclarés *Terres d'Empire*, l'Allemagne ne serait plus un État fédératif et les territoires des États seraient de simples provinces de l'Empire » (1).

Cette comparaison de l'*Etat-membre* et de la *Terre d'Empire* fera l'objet de la première partie de cette étude.

Mais l'Alsace-Lorraine n'a jamais accepté ce régime. Depuis l'annexion, elle ne s'est jamais lassée d'en demander la réforme et le *Journal de Colmar*, du 1^{er} janvier 1905, résumait ainsi, sous forme humoristique, l'ensemble de ses revendications :

« L'Alsacien-Lorrain demande que la maison qu'il occupe depuis trente-quatre ans devienne confortable. Rien n'est plus naturel, plus juste, plus conforme au bon sens. Si le Dieu des batailles ou de la diplomatie devait jamais nous donner un autre propriétaire, il serait encore temps d'aviser. Nous ne pouvons pas dénoncer le bail ; nous devons par contre bien meubler notre logement et surtout veiller à ce que les co-locataires ne viennent

(1) LABAND. T. II, p. 519.

plus manger à notre table et fumer leur pipe dans notre salon sans y être invités. »

Une première fois, en 1879, ce régime a subi une complète modification dont nous aurons, dans une seconde et une troisième parties, à retracer les causes et à apprécier les résultats.

Nous verrons enfin comment, de nos jours, par l'effort inlassable de ses représentants, l'Alsace-Lorraine tend de plus en plus, à devenir un Etat de l'Empire égal et semblable aux autres Etats ; comment elle s'efforce d'arracher au Parlement allemand une législation libérale ; quelles réformes il lui reste à obtenir pour atteindre au but que les dernières générations d'annexés ont assigné à leurs efforts : *l'autonomie*.

Auparavant, dans une brève introduction historique, nous aurons à retracer comment l'Alsace-Lorraine est entrée peu à peu dans l'Empire allemand par le triple effet de l'occupation militaire, de la cession diplomatique et de la loi d'incorporation du 9 juin 1871.

INTRODUCTION HISTORIQUE

I. — L'OCCUPATION MILITAIRE.

Dès le mois d'août 1870, l'Alsace et une partie de la Lorraine étaient au pouvoir des troupes allemandes et, pour assurer les communications de celles-ci, le Roi de Prusse, agissant comme commandant en chef, dut doter les territoires occupés d'une administration vigoureuse.

Par ordre daté du quartier général de Herny, 14 août 1870, les parties occupées de l'Alsace furent placées sous l'autorité d'un *Général gouverneur en Alsace* et ces fonctions furent confiées au comte Bismarck-Bohlen. Il commandait toutes les troupes d'occupation se trouvant sur le territoire de son gouvernement. Il était, en même temps, chef de l'administration civile et possédait pleins pouvoirs au nom du Roi (1).

(1) Instruction royale du 21 août 1870.

Ses pouvoirs ayant été étendus à la Lorraine et la partie purement militaire de ses attributions devenant de plus en plus absorbante, il fallut bientôt adjoindre au Général gouverneur un *Commissaire civil* dont une instruction du 26 août, complétée par arrêté du Chancelier fédéral du 3 septembre, déterminales pouvoirs. Il était chargé : 1° de la perception des impôts ; 2° des fournitures à livrer par les pays occupés pour l'entretien de l'armée allemande ; 3° de l'administration générale. Dans ces trois branches, il était investi des pouvoirs conférés aux ministres par la loi française.

A la tête des trois départements occupés furent placés des préfets dont les attributions furent également déterminées par la législation française. Chaque arrondissement reçut un sous-préfet allemand, mais, en présence des difficultés que rencontraient ces fonctionnaires, il fallut accroître leur nombre en restreignant l'étendue des arrondissements.

Les tribunaux d'Alsace-Lorraine ayant tous, à l'exception des tribunaux de commerce de Strasbourg et de Mulhouse, suspendu leurs fonctions, on les remplaça par des *tribunaux de guerre* permanents, composés d'officiers désignés par le gouverneur de chaque place et de membres de l'ordre judiciaire allemand.

Vis-à-vis des cultes reconnus, la nouvelle administration entra dans les droits et continua le rôle du gouvernement français. Dans un décret du

12 septembre 1870, le Commissaire civil s'exprimait ainsi : « Je porte, ci-après, à la connaissance publique les principes qui serviront de base à l'administration : La constitution de l'Église catholique et celle de l'Église protestante resteront en vigueur sans atteinte aucune, particulièrement le Concordat du 15 juillet 1801... De même les droits et les institutions du culte israélite ne souffriront aucun changement... Les affaires courantes des administrations ecclésiastiques, principalement celles qui se rapportent aux fabriques des églises, resteront à la charge des organes auxquels elles sont confiées par les lois en vigueur. Dans les cas où les lois et les ordonnances jusqu'à présent en vigueur prévoient l'approbation des ministres, les fonctions de ceux-ci seront remplies par le Commissaire civil » (1).

En matière financière, la loi française devait en principe demeurer en vigueur, mais, faute de personnel pour le recouvrement d'impôts si multiples, il fut établi un impôt direct unique, égal au total des contributions directes, telles qu'elles étaient fixées pour l'année 1870 et au rendement total des contributions indirectes, en prenant comme base le résultat moyen des deux dernières années (2).

(1) Dr Edgard LÆNING. *L'administration du gouvernement général de l'Alsace durant la guerre 1870-1871*. *Revue de Droit international*, 1873, p. 120.

(2) Ordonnance du 22 octobre, article 2.

Ainsi tracé ce tableau sommaire de l'administration du Général gouverneur, nous pouvons nous demander en vertu de quels principes il agissait, de qui venaient ses pouvoirs et quelle était leur étendue. L'Alsace-Lorraine était alors sous la domination *de fait* de l'Allemagne, mais aucun traité n'avait encore fait passer la *souveraineté*, au sens juridique du mot, de la France à l'Allemagne. Le Général gouverneur se reconnaissait-il simple détenteur provisoire ou se prétendait-il au contraire représentant d'une pleine souveraineté ?

Ses principes, le comte Bismarck-Bohlen les précisait, dès son entrée en fonctions, dans sa proclamation du 30 août 1870 :

« Habitants de l'Alsace ! Les événements de la guerre ayant amené l'occupation d'une partie du territoire français par les forces des puissances alliées allemandes, ces territoires se trouvent, par ce fait même, soustraits à la souveraineté impériale (1), en lieu et place de laquelle est établie l'autorité des puissances allemandes. C'est en leur nom que je suis appelé à exercer le pouvoir dans les départements du Haut et du Bas-Rhin ainsi que dans le nouveau département de la Moselle comprenant les arrondissements de Metz, Thionville, Sarreguemines, Château-Salins et Sarrebourg, en qualité de Général gouverneur de l'Alsace » (2).

(1) La souveraineté française, celle de l'empereur Napoléon III.

(2) ED. LÆNING, id. *Revue de Droit international*, 1872, p. 637, en note.

Il prétend agir au nom des puissances alliées de l'Allemagne d'ores et déjà souveraines des pays occupés. C'est également l'opinion exprimée par le professeur Albert Léoni au début de son ouvrage sur le *Droit public du Reichsland* :

« Les ordonnances émanées du Général gouverneur ne sont pas, comme on l'a dit, des actes de volonté pris à la place de la puissance publique française suspendue, mais des décisions des États allemands représentés par le Général gouverneur et appelés eux-mêmes à la souveraineté. Sur le territoire qu'il occupe, le vainqueur ne peut, sans renoncer à son but, tolérer la souveraineté de la puissance ennemie. La souveraineté lui est transférée en vertu des règles du Droit des gens. *Ce n'est pas par le traité de paix, mais déjà par l'occupation que le gouvernement français fut aboli en fait et en droit.* Le Général gouverneur, représentant le commandant en chef, exerça la puissance publique allemande dès le début, et non pour la première fois après le traité. Le seul effet de celui-ci fut de substituer au droit de conquête le droit né de la convention » (1).

De cette théorie, le Général gouverneur s'est largement inspiré, à raison sans doute de sa commodité, mais ce n'est pas celle généralement admise en Droit international.

Pour la majorité des auteurs, en effet, l'occupant du territoire ennemi n'en est que le maître provi-

(1) ALBERT LÉONI et KARL MANDEL. *Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsass Lothringen*, p. 2.

soire, il n'a que des pouvoirs d'administrateur, non de souverain. Heffter déclare que « le gouvernement antérieur n'est que suspendu et que ses pouvoirs ne passent pas dans toute leur étendue à l'ennemi envahissant, lequel n'est pas investi de la souveraineté » (1). Bluntschli est d'avis : « que l'occupant n'est pas en droit de traiter le territoire occupé comme une partie définitive de son propre État et de considérer les habitants comme ses sujets » (2). C'est à la même conclusion qu'arrive un professeur allemand, M. Edgard Lœning, voulant déterminer, à propos précisément de l'Alsace-Lorraine, les droits d'un belligérant sur le territoire ennemi qu'il occupe (3).

C'est également ce système que la jurisprudence française a appliqué en toute occasion et notamment en ce qui concerne les difficultés soulevées par l'occupation de notre territoire en 1870-1871 (4).

La proclamation du 30 août était donc en contradiction avec les principes reconnus du Droit des gens. A vrai dire, le Général gouverneur n'avait

(1) HEFFTER. *Droit international public de l'Europe*, § 131.

(2) BLUNTSCHLI. *Annuaire de Holtzendorff*, 1871, p. 307.

(3) LœNING. Ouvrage cité, p. 632 et s.

(4) Nancy, 8 sept. 1870. DALLOZ périodique, 1871.2.57

Cour de Metz siégeant à Mézières, 29 juillet 1871. D. P. 1871. 2.132.

Cassation, 16 avril 1873. SIREY, 1873.1.400.

Nancy, 27 août 1872. D. P. 1872.2.85.

Pandectes françaises. (Répertoire), V^o Annexion, n^o 220.

Journal de Droit international, 1878, p. 181.

pas libre initiative. Son rôle avait été tracé par des instructions royales qui n'ont jamais été publiées. On sait seulement qu'elles lui donnaient pouvoir de modifier la législation existante. Sans doute, en dépit des principes juridiques, ce pouvoir n'était-il pas limité aux seuls règlements provisoires.

De cette contradiction entre les instructions données aux fonctionnaires et les règles habituelles du droit dont ils étaient imbus, naquirent, dans leur conduite de véritables inconséquences. Tantôt on se conforme au Droit des gens en nommant des préfets et des sous-préfets dont les fonctions sont réglées d'après la loi française; en maintenant — au moins en principe — l'ancien système d'impôts; en continuant avec les différentes Églises les rapports précédemment établis; en permettant aux départements occupés de prendre part aux élections du 8 février 1871, pour l'Assemblée de Bordeaux. — Tantôt on le viole en prétendant contraindre, dès l'occupation, les tribunaux à rendre la justice au nom des hautes puissances allemandes (1); en suspendant les lois de douanes; en disposant de bois

(1) Le 4 septembre 1870, le baron de Bonin, commissaire civil allemand de Haguenau, adressa au premier président de la Cour de Nancy une dépêche lui enjoignant de rendre la justice « au nom des hautes puissances allemandes ». La Cour, à la date du 8 septembre, prit la délibération suivante : « La Cour décide à l'unanimité des membres présents qu'il y a lieu pour elle, sans abdiquer ses fonctions, de provisoirement s'abstenir ». D. P., 1871.2.57 précité.

de haute futaie dans les forêts domaniales (1).

Quoiqu'il en soit, en droit, l'Alsace-Lorraine ne sera soumise à la pleine souveraineté allemande qu'à la date de *l'annexion*.

II. — L'ANNEXION.

A quel moment précis se place la cession diplomatique? La question n'est pas seulement d'intérêt historique mais aussi d'intérêt juridique car, dès ce moment, les pouvoirs du Général gouverneur vont cesser d'être limités par les principes du Droit des gens et — pour un temps — vont devenir quasi-absolus.

Il y eut en réalité deux traités : les préliminaires de paix et le traité définitif.

Les préliminaires de paix furent signés le 26 février 1871 et ratifiés le 1^{er} mars par l'Assemblée nationale. Les représentants des deux puissances échangèrent les ratifications le 2 mars. — Le traité définitif fut signé le 10 mai 1871 et ratifié par l'Assemblée nationale le 18 mai. L'échange des ratifications eut lieu le 20.

A cette époque l'Assemblée nationale détenait tous les pouvoirs. Un traité signé par des délégués, mais non approuvé par elle, était sans valeur. Nous

(1) Voir : affaire Mohr et Haas contre Hatzfeld. Arrêt précité de la Cour de Nancy. D. P. 1872.2.231.

repousserons donc, pour les préliminaires comme pour le traité, les dates des signatures par les délégués : 26 février et 10 mai.

D'autre part, les traités diplomatiques ne deviennent obligatoires que par l'échange des ratifications et non par les ratifications elles-mêmes. L'application de ce principe écarte les dates des 1^{er} mars et 18 mai.

Il reste à nous déterminer entre le 2 mars, date de l'échange des ratifications pour les préliminaires et le 20 mai 1871 où furent échangées les ratifications du traité définitif. A notre avis, la date du 2 mars 1871 est celle de l'annexion.

Reconnaissons de suite que ce système n'est pas celui de la Cour de cassation qui, s'appuyant sur l'article 3 de la convention additionnelle du 11 décembre ayant trait « aux jugements ayant acquis force de chose jugée avant le 20 mai 1871 », donne cette dernière date comme celle de l'annexion (1).

Cependant, le traité du 2 mars 1871 valait par lui-même et ne fut pas confirmé par celui du 20 mai. Il est, sur certains points, notablement différent de ce dernier qui l'a, non pas confirmé, mais modifié.

En ce sens aussi, on peut citer la convention additionnelle du 11 décembre, dont l'article 2 parle « des pensions acquises au 2 mars 1871 » et, en

(1) Cassation, 12 août 1871. SIREY, 1871.1.168.

Tribunal de la Seine. 20 mai 1873. *Le Droit* du 30 mai 1873.

outre, un rapport soumis au Président de la République, le 1^{er} juillet 1875, par le Ministre des finances, publié au *Journal officiel* du 12 juillet 1875, où il est question « d'arrérages payés pour la période du 5 septembre 1870 au 2 mars 1871, date de leur changement de nationalité, aux Alsaciens-Lorrains, etc..... » (1). Enfin, la loi de l'Empire allemand du 9 juin 1871, concernant la réunion de l'Alsace et de la Lorraine à l'Empire, constate que ces territoires ont été cédés par la France en vertu de l'article 1^{er} des préliminaires de paix (2).

A partir de cette date, l'occupation militaire fut transformée en « domination juridique ». Cependant, la situation provisoire créée par la guerre subsista quelque temps. La souveraineté allemande était devenue absolue, mais le Général gouverneur continuait de la représenter. Il s'en suit qu'il détenait à cette époque tous les pouvoirs et exerçait notamment le pouvoir législatif par voie d'ordonnances. Cette situation se prolongea jusqu'au 26 juin 1871, date d'application de la loi du 9 juin 1871.

(1) LÉONI. *Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsass Lothringen*, chap. 1^{er}, § 2, p. 3.

LABAND. T. II, p. 571 en note.

Pandectes françaises. (Répertoire), V^o Alsace-Lorraine.

CHAVEGRAIN. *Note sur la condition juridique des Alsaciens-Lorrains nés depuis l'annexion*. *Journal de Droit international privé*, 1885, p. 169.

(2) *Annuaire de législation étrangère*, 1872, p. 375.

III. — L'INCORPORATION

La loi du 9 juin 1871 (1) déclare tout d'abord (art. 1^{er}), « Les territoires d'Alsace et de Lorraine cédés par la France, en vertu des préliminaires de paix du 26 février 1871, réunis pour toujours à l'Empire d'Allemagne. » Puis l'article 2 remet à plus tard l'application aux pays conquis de la constitution de l'Empire et l'article 3 se préoccupe de leur donner un régime transitoire.

L'Empereur détient l'autorité publique.

Pour l'exercice du pouvoir exécutif, il est assisté du Chancelier. Une loi du 30 décembre 1872 (2), organisant l'administration, maintient, en général, le Droit administratif français et, par suite, confère au Chancelier, les pouvoirs spéciaux des ministres français. Un *Président supérieur*, résidant à Strasbourg, mais étroitement rattaché au Chancelier, est également créé, et l'article 6 autorise ce dernier à lui conférer, en tout ou partie, ses pouvoirs de ministre français.

Par une publication du 29 février 1872, le prince de Bismarck s'empresse de déléguer en bloc au président de Möller, ses pouvoirs ministériels (3). La loi du 30 décembre 1872 s'occupe en même

(1) *Annuaire de Législation étrangère*, 1872, p. 375.

(2) Id., 1873, p. 497.

(3) LABAND. *Le Droit public de l'Empire Allemand*, t. II, p. 600.

temps de créer des organes nouveaux destinés à remplacer les organes spéciaux de l'administration française que ne possède pas le régime administratif allemand. Ainsi, l'article 8 institue, près du Président supérieur, un *Conseil impérial d'Alsace-Lorraine* chargé de remplir les fonctions du Conseil d'État.

Ence qui concerne le pouvoir législatif, l'Empereur délègue l'élaboration de la loi au Conseil fédéral et se réserve de la sanctionner. Son droit de *veto* est absolu (1). Le Reichstag n'intervient que quand la loi doit engager les finances de l'Empire. (Loi du 9 juin 1871, art. 3).

Le Général gouverneur n'avait été supprimé que le 5 septembre 1871; mais, à partir du 28 juin, il avait été réduit au rôle de simple agent du pouvoir exécutif sans conserver lui-même aucune parcelle de ce pouvoir.

La loi du 9 juin 1871 (art. 2) prévoyait l'application de la constitution de l'Empire en Alsace-Lorraine à partir du 1^{er} janvier 1873. M. Herzog, commissaire fédéral, ayant fait valoir au Reichstag les difficultés auxquelles pouvait donner lieu l'exercice de la faculté d'option laissée aux annexés jusqu'au 10 octobre, l'application de la constitution fut retardée jusqu'au 1^{er} janvier 1874 (2).

(1) V. LABAND. *Le Droit public de l'Empire Allemand*, t. II, p. 635.

(2) Loi du 20 juin 1872. *Annuaire de Législation étrangère*, 1873, p. 490. — Cependant, la loi du 9 juin 1871 avait ordonné, dans son article 2, la mise en vigueur immédiate de l'article 3

A cette date seulement, l'Alsace-Lorraine, déjà partie intégrante de l'Empire allemand au regard du Droit international, lui fut incorporée au regard du Droit constitutionnel.

de la constitution. Celui-ci est, dans sa partie importante, ainsi conçu : « Il existe pour toute l'étendue du territoire fédéral un indigénat commun. L'effet de cet indigénat est de donner à quiconque appartient (comme sujet ou citoyen) à l'un des États de la Confédération, la faculté de se comporter dans tout autre État fédéral comme les habitants mêmes de cet État ». *Annuaire de législation étrangère*, 1872, p. 236.

PREMIÈRE PARTIE

CONDITION DE L'ALSACE-LORRAINE DANS L'EMPIRE ALLEMAND AU 1^{er} JANVIER 1874

La loi du 22 juin 1872, ordonnant l'application aux pays annexés, à partir du 1^{er} janvier 1874, de la constitution de l'Empire allemand du 16 avril 1871, n'a pas fait entrer l'Alsace-Lorraine de plein pied dans l'Empire. Elle ne lui a donné qu'une situation d'attente. Elle n'a pas conféré aux Alsaciens-Lorrains tous les droits que possèdent les habitants des autres parties du territoire. Elle les a laissés — tout au moins jusqu'à plus complète germanisation et sous réserve de modifications ultérieures — dans un régime d'exception.

C'est qu'avant l'annexion, les pays conquis étaient

soumis à la souveraineté immédiate de l'État français et que la loi du 9 juin 1871 a transféré à l'Empire cette souveraineté telle qu'elle était, c'est-à-dire immédiate.

Sur le reste de son territoire, au contraire, l'Empire allemand ne possède pas et ne saurait posséder une souveraineté aussi absolue. Sous peine de ne plus être un État fédératif, il faut qu'il laisse place en quelque endroit à la souveraineté de l'État-membre. Par cela même que la notion d'État fédératif implique coexistence de deux souverainetés sur le même territoire, elle implique aussi partage de compétence et d'attributions entre les gouvernements confédérés; d'une part, et d'autre part, le gouvernement fédéral qui les unit.

Or, cette soumission à deux pouvoirs se partageant les attributs de la souveraineté, n'est pas, pour les sujets des États allemands, une servitude de plus. C'est, au contraire, une garantie de précieuses libertés dont se trouve exclue l'Alsace-Lorraine.

« Non seulement la coexistence de deux pouvoirs indépendants l'un de l'autre, les empêchant d'aller jusqu'au bout de leur principe, évite que le gouvernement aille jusqu'à la tyrannie, que les gouvernés exagèrent les revendications de leurs droits jusqu'à l'anarchie, mais elle assure le fonctionnement de la constitution, aussi bien dans sa lettre, — ce qui peut être obtenu autrement, mais constitue une garantie parfaitement insuffisante, le texte d'une constitution ne pouvant prévoir les cas qui surgi-

ront dans un organisme se modifiant sans cesse, — que dans son esprit. C'est là un bienfait de premier ordre » (1).

Nous commencerons par étudier, dans un chapitre premier, la situation de droit commun des États allemands vis-à-vis de l'Empire. A ce régime-type, nous comparerons ensuite la situation d'exception faite à l'Alsace-Lorraine, par l'application à son territoire, à partir du 1^{er} janvier 1874, de la constitution de l'Empire.

(1) Vicomte COMBES DE LESTRADE. *Les Monarchies de l'Empire allemand*, p. 545.

CHAPITRE PREMIER

L'ÉTAT-MEMBRE DANS LA CONSTITUTION DE L'EMPIRE ALLEMAND

I. — DOUBLE SITUATION DES ÉTATS VIS-A-VIS DE L'EMPIRE

L'Empire repose sur une convention conclue entre les États qui le composent et créant une autorité fédérale. En principe et sous réserve de ce que nous observerons tout à l'heure, on peut dire qu'ils n'ont aliéné leur souveraineté au profit de l'Empire que pour certains ordres d'affaires (prévus à l'art. IV de la constitution du 16 avril 1871) et que, en dehors de là, « les États particuliers ont conservé une sphère d'activité et de pouvoirs politiques dans laquelle ce sont eux qui sont les maîtres et non pas l'Empire » (1).

(1) LABAND. T. I, p. 177 : « Au sens juridique, l'autonomie désigne toujours un pouvoir législatif. » *Id.*, p. 178.

La marque caractéristique qui distingue les domaines qui sont de la compétence de l'Empire de ceux qui n'en sont pas, c'est que, dans les premiers, les règles de droit sont données par l'Empire, dans les seconds, par l'Etat particulier. Dans ceux-ci, l'Etat a une législation propre, « *l'autonomie* » (1).

Ainsi, dans les matières confiées à l'Empire, celui-ci légifère lui-même. Mais ce droit de législation de l'Empire n'exclut pas tout à fait, même dans cette sphère, une certaine compétence des États-membres. L'article IV de la constitution ne donne en effet à l'Empire qu'un droit de surveillance et de législation sur les matières qu'il lui confie (2). Même ici, l'exécution et l'application des lois restent aux États particuliers.

Elles leur appartiennent, non parce que l'Empire les leur a déléguées, mais au contraire, parce qu'ils ne les ont pas remises à l'Empire. Ils les possèdent : « non point comme organes dont l'Empire se sert pour remplir sa tâche et réaliser ses volontés, mais bien comme sujets de droit indépendants, pourvus d'une sphère propre de domination, d'une liberté propre, de volonté et d'action » (3).

C'est ce que le Droit constitutionnel allemand nomme leur *droit d'administration propre* (*Selbst-*

(1) LABAND. T. I, p. 177.

(2) « La surveillance exercée par l'Empire et la législation de l'Empire s'appliquent aux objets suivants... »
Annuaire de législation étrangère, 1872, p. 237.

(3) LABAND. T. I, p. 175.

verwaltung), ce que nous appellerons leur *autonomie administrative* (1).

On peut donc dire que les États-membres possèdent deux sphères d'activité : dans l'une, l'Empire décide et ils exécutent, ils n'ont qu'un *droit d'administration*; dans la seconde, ils exécutent ce qu'ils décident eux-mêmes, ils possèdent un *droit de législation*. Leur autonomie est double.

Un auteur allemand, von Savary, en a proposé la définition suivante : « La gestion, par ceux qui composent une fraction déterminée du tout qui est l'Etat, des intérêts qui leur sont propres, — et, en vertu d'une délégation, de ceux que possède l'Etat dans l'étendue de leur circonscription » (2). Mais il ne faut pas aller si loin et il est inexact de créer une antithèse entre une situation dans laquelle les Etats ne seraient que des provinces décentralisées, que des organes de l'Empire et une autre situation dans

(1) « Le regret a été souvent exprimé qu'on ne puisse traduire exactement, par un mot et sans périphrases, le « Selbstverwaltung » allemand, le « Self-administration » anglais, le « Samououplavlenic » russe. L'expression qui s'en éloigne le moins est évidemment celle d'autonomie locale ou régionale. Elle dit trop, ne rappelle pas le lien de dépendance, de subordination qui unit à l'Etat, à la collectivité nationale, la fraction du pays dotée de l'institution qu'il s'agit de qualifier. On serait tenté de proposer soit « auto-administration » en dépit de l'eurythmie, soit — et avec plus d'espoir — l'expression « autonomie administrative », l'adjectif étant là pour montrer que cette liberté, cette indépendance, sont à la fois spéciales et limitées. »

V. COMBES DE LESTRADE, ouvrage précité, p. 269.

(2) Id., p. 270.

laquelle ils seraient véritablement des Etats gardant les principaux attributs de la souveraineté.

D'une part, en effet, nous avons vu que, là même où ils ne possèdent qu'un droit d'administration, les Etats le détiennent, non par délégation de l'Empire, comme le dit von Savary, mais par eux-mêmes.

D'autre part, leur droit de législation n'est pas, dans l'autre sphère, synonyme de souveraineté, c'est qu'en effet les Etats particuliers ont aliéné leur souveraineté au profit de l'Empire, non seulement dans la mesure de l'article IV de la constitution, mais surtout et d'une manière bien plus grave, par l'article 78 de la même constitution qui donne à l'Empire le pouvoir de modifier l'article IV, d'étendre à son gré sa compétence en restreignant les limites de l'autonomie des Etats (1).

En résumé, même sur les points où ils ont conservé quelques attributs de la souveraineté, les Etats-membres subissent l'autorité de la puissance fédérale, et par contre, dans les matières où ils ont remis leurs pouvoirs à l'Empire, il leur est resté certains droits.

« Les diverses fonctions de la puissance publique, que se partagent en Allemagne, l'Empire et les Etats, sont unies les unes aux autres par des liens si intimes, elles se pénètrent, se combinent et se complètent mutuellement de tant de façons, elles se

(1) LABAND. T. I, p. 178.

croisent et s'entrelacent à tel point dans la pratique, qu'il est impossible d'établir entre l'Empire et les États une limite de compétence bien précise » (1).

Nous n'essaierons donc pas de traiter, en deux développements différents, le droit d'administration et le droit de législation de l'État-membre et, sans insister davantage sur cette distinction avant tout théorique, nous prendrons un à un tous les attributs qu'implique la notion d'État et nous nous demanderons, pour chacun d'eux, jusqu'à quel point les États-membres se le sont réservé vis-à-vis de l'Empire.

II. — L'ÉTAT-MEMBRE ET LE DROIT INTERNATIONAL.

Le plus souvent, dans une *fédération*, les États qui la composent ont perdu leur personnalité de Droit international. Au regard des puissances étrangères, il n'y a plus que la personnalité unique de l'association qui a absorbé celles de ses membres. N'en est-il pas ainsi dans l'Empire allemand, cette fédération où le pouvoir central tient une si large place ?

« La constitution ne contient pas une seule disposition qui permette d'établir dans quelle mesure les États de la Confédération ont conservé le droit de

(1) Eugène DUTHOIT. *Manuel de Droit constitutionnel comparé*. Premier fascicule : *Le Droit constitutionnel de l'Empire allemand*, p. 61.

conclure des traités internationaux ; mais les principes généraux de la constitution nous permettent de conclure que le droit d'entretenir des relations internationales avec des puissances étrangères et celui de conclure des traités avec des membres de la Confédération ne sont pas enlevés aux États confédérés ; ils sont simplement limités » (1).

Les États sont subordonnés à l'Empire, ils ont envers lui un devoir d'obéissance (2). Cette obligation de fidélité les empêchera de conclure, soit entre eux, soit avec une puissance étrangère, un traité dirigé contre la sûreté, l'existence ou l'intégralité de l'Empire allemand, contre sa constitution, contre l'Empereur ou contre le souverain d'un État particulier (3).

En outre, si les traités sont des conventions obligeant les États qui les concluent, ils sont en même temps, pour chacun d'eux, des lois qui obligent tous les citoyens. Le droit de conclure des traités appartient en règle générale à l'autorité qui détient le droit de faire les lois. Il en est ainsi dans l'Empire allemand où le pouvoir fédéral a seul le droit de traiter dans toutes les matières où l'article IV lui donne le droit de légiférer. Les États ne peuvent conclure de traités relatifs aux questions qui intéressent la constitution de l'Empire, son organisation, ses autorités, ses finances, ses douanes, son

(1) LABAND. T. II, p. 497.

(2) Id. T. I, p. 171 et s.

(3) Id. T. II, p. 498.

commerce, ses postes, ses chemins de fer, etc... La protection du commerce, de la navigation et du pavillon allemands à l'étranger, la représentation consulaire sont communes à tout l'Empire et exclusivement confiées au pouvoir fédéral (1).

Mais de même que, dans le domaine de la législation d'Empire, les États ont un droit d'administration propre qui leur permet de compléter et d'appliquer la loi d'Empire et d'y suppléer quand elle n'existe pas, de même, dans le domaine réservé à la diplomatie d'Empire, ils peuvent, à défaut de traités passés par l'Empire et pour y suppléer, négocier eux-mêmes et conclure des conventions internationales (2). Ces traités n'ont lieu — les puissances étrangères en sont averties par la situation juridique des États — que sous la réserve évidente que la promesse faite n'est pas en contradiction avec les ordres de l'Empire.

Enfin, les États sont exclusivement compétents pour passer tous traités relatifs aux matières que la constitution reconnaît ne pas être de la compétence législative de l'Empire : questions de voirie, affaires municipales, questions relatives aux Églises, à l'enseignement, aux impôts directs, à l'administration des forêts, des mines, aux prisons, etc... Il existe de nombreux exemples de traités de ce

(1) Constitution du 16 avril 1871, art. 4, § 7.

(2) Droit purement théorique sans doute et dont il serait impossible de signaler une application, mais que Laband n'hésite pas à reconnaître à l'État-membre. T. II, p. 500.

genre entre États particuliers. Mais ici encore « ce pouvoir est un pouvoir limité, il n'est pas un droit souverain. Les États ne peuvent pas conclure de traités internationaux dont l'observation les mettrait en contradiction avec les prescriptions des lois de l'Empire » (1).

Les États ont, par suite, la faculté d'envoyer et de recevoir des représentants diplomatiques. La plupart s'abstiennent d'exercer cette prérogative. La Bavière cependant envoie, à Paris et dans d'autres capitales, des ministres plénipotentiaires et reçoit, à Munich, les représentants des puissances (2).

La constitution exclut tout emploi de la force par les États, soit entre eux, soit à l'égard des puissances étrangères (3). Il en résulte qu'ils ne peuvent assurer eux-mêmes l'exécution des traités passés par eux. Ce soin appartient à l'Empire.

En un mot, la personnalité de Droit international des États se réduit à ceci : ils peuvent passer des traités dans les matières où l'Empire n'est pas compétent et sous réserve de leur devoir d'obéissance envers celui-ci. Ils ne peuvent assurer eux-mêmes l'exécution de ces traités.

(1) LABAND. T. II, p. 502.

(2) Eugène DUTHOIT. Ouvrage précité, p. 48.

(3) Art. 64 et 1.

III. — SOUVERAINETÉ DE L'ÉTAT-MEMBRE

L'État particulier possède un *pouvoir politique* distinct de celui de l'Empire. Ce pouvoir lui est propre, il ne lui est pas délégué. « Ce n'est pas l'Empire qui a conféré aux souverains et aux villes libres une série de droits politiques, ce sont les États confédérés qui, par leur entrée dans l'Empire, lui ont délégué leur souveraineté et ont conservé leur autonomie dans la mesure fixée par la constitution de l'Empire » (1).

De cette existence aux mains de l'État-membre d'un pouvoir politique propre découlent d'importantes conséquences :

A) Personnalité distincte de l'Empire, capable d'agir sans délégation de celui-ci, l'État particulier lui est cependant subordonné. Il lui est subordonné comme le citoyen d'un État unitaire l'est à son gouvernement ; il a envers lui un *devoir d'obéissance*.

Les États particuliers doivent, sur leur territoire, assurer l'application des lois d'Empire. « La violation de ce devoir d'obéissance par un État-membre peut amener l'Empire à le maintenir par la force dans la fidélité aux devoirs fédéraux que lui impose la constitution » (2).

B) A côté de ce devoir, les États particuliers ont

(1) LABAND. T. II, p. 571.

(2) Id. T. I, p. 180.

des droits vis-à-vis de l'Empire. Ils se sont associés en vue de certains avantages que l'autorité fédérale doit leur garantir.

Ils ont ainsi le droit d'être protégés diplomatiquement et militairement contre les puissances étrangères et contre les autres États-membres. D'un autre côté, membres d'une fédération, ils doivent avoir part au fonctionnement de cette fédération et à la constitution des organes communs.

C'est d'abord le droit d'être représentés au Conseil fédéral (1). « Les membres du Bundesrat sont, non pas les représentants — il faut insister sur ce point — mais les délégués des souverains, munis d'instructions dont ils ne sauraient s'écarter. L'assemblée peut donc être raisonnablement considérée comme équivalant à un congrès où siègeraient les souverains eux-mêmes, assistés de leurs conseillers. La puissance publique lui appartient... (2) Et qu'est le Bundesrat ? Est-ce un organe étranger extérieur aux États ? N'est-il pas au contraire une émanation, un prolongement d'eux-mêmes, auquel ils ont remis, en le rendant commun à eux tous, la direction des intérêts qui leur sont communs, la part de leur activité qui, à leur jugement, doit s'exercer en commun pour être féconde ? (3) »

« C'est ensuite le droit qu'a tout État à ce que sa population soit représentée au Reichstag, suivant

(1) LABAND. T. I, p. 182.

(2) COMBES DE LESTRADE, p. 26.

(3) Id., p. 27.

le système électoral qui est à la base de la loi électorale de l'Empire. C'est enfin le droit de chaque Etat à ce que ses ressortissants soient admis au service de l'Empire sous les mêmes conditions que les ressortissants des autres Etats, et qu'ils n'en soient pas exclus systématiquement » (1).

Ces droits sont en principe absolument égaux pour tous les Etats. Une loi d'Empire ne pourrait enlever à l'un d'eux, sans son consentement, des droits qui resteraient acquis aux autres Etats. De ce principe découle cette conséquence importante qu'un Etat ne peut, malgré lui, par loi d'Empire, être incorporé à un autre Etat ou transformé en simple territoire dépendant directement de l'Empire. C'est pour l'Etat-membre le droit à l'existence.

C) Par suite de la superposition de deux souverainetés distinctes, tout Allemand possède une nationalité double ; il est, tout à la fois, citoyen de l'Empire et citoyen de son Etat.

Le « national » de l'Empire est nécessairement « national » d'un Etat. Il n'y a pas de naturalisation directe à l'Empire et, de même, celui qui cesse d'appartenir à un Etat allemand ne peut se réserver le droit de citoyen d'Empire (2).

L'Allemand peut changer de nationalité d'Etat, passer d'un Etat-membre à l'autre, sans que sa nationalité d'Empire en soit atteinte. « Il ne fait que

(1) LABAND. T. I, p. 152.

(2) Id. p. 220 et 221.

passer à un autre anneau de la même chaîne solidement soudée » (1).

Enfin, il est universellement admis par les auteurs qu'on peut être à la fois national de deux États particuliers (2). Ils expliquent cette anomalie par la présence d'un pouvoir fédéral supérieur aux pouvoirs des États, et qui rend impossible, avec une collision entre deux États, un conflit entre deux devoirs d'obéissance (3).

De la coexistence de la nationalité d'Empire et de la nationalité d'État, naissent deux conséquences intéressantes :

1° Au point de vue du devoir de fidélité, la trahison comporte deux degrés que distingue le droit pénal : — la trahison ou le crime de lèse-majesté dirigé soit contre l'Empire et son chef, soit contre l'État, auquel appartient le criminel, et contre le prince qui le gouverne ; — la trahison ou l'offense dirigée contre un État ou un prince confédéré autre que celui du criminel (4).

2° Au point de vue des droits électoraux, le Reichstag étant un organe de l'Empire, le droit de prendre part à l'élection de ses membres est directement fondé sur la nationalité d'Empire, sans égard aux frontières intérieures. « En Prusse, en Saxe, en

(1) LABAND, p. 222.

(2) LÉONI et MANDEL. Ouvrage précité, chap. II, § 12, *in fine*.
COMBES DE LESTRADE, p. 85.

LABAND. T. I, p. 222.

(3) Id.. — LÉONI, id.

(4) Id., p. 229.

Bavière, ce n'est pas seulement le Prussien, le Saxon ou le Bavaïois, ce sont tous les Allemands qui peuvent prendre part aux élections au Reichstag et qui sont éligibles » (1).

La possession de la nationalité d'État confère au citoyen allemand certains droits. Les uns, comme celui d'être protégé par son État, sont purement théoriques (2).

D'autres, au contraire, sont au point de vue pratique d'une extrême importance. Ce sont ceux que nous appellerons les droits politiques « locaux ». Les membres de l'État particulier sont seuls à prendre part à la vie politique de cet État.

« Seuls les nationaux des États peuvent voter pour le Landtag ou y entrer comme membres. Nulle part on ne peut plus nettement distinguer le droit du citoyen d'Empire du droit du citoyen

(1) LABAND. T. I, p. 249.

(2) Art. III de la constitution de l'Empire : « Vis-à-vis de l'étranger, tous les Allemands ont uniformément droit à la protection de l'Empire »,

« Non seulement, les États particuliers ont droit à ce que l'Empire protège leurs nationaux vis-à-vis de l'étranger, mais *tous les Allemands* ont immédiatement le droit d'être protégés par l'Empire, conformément à cette obligation. L'article IV, n° 7, de la constitution, étend la compétence de l'Empire à l'« organisation d'une protection en commun du commerce allemand à l'étranger, de la navigation et du pavillon allemands sur mer, et à l'établissement d'une représentation commune de consuls institués par l'Empire ». Pour garantir sa protection, l'Empire a institué des ambassades, organisé des consulats et, comme moyens d'exécution, il dispose de l'armée et de la marine de guerre ». LABAND, t. I, p. 241.

d'État (1) que dans le contraste de l'élection du Reichstag avec l'élection des Landtage. Ce n'est que là qu'ils sont réellement séparés » (2).

IV. — LA CONSTITUTION DE L'ÉTAT-MEMBRE.

Ce pouvoir politique distinct, cette souveraineté de l'État particulier, dont nous venons de voir les principales conséquences, est exercé par des organes spéciaux que définit la constitution de chaque État. Bien que différentes les unes des autres, toutes les constitutions particulières de l'Allemagne se rapprochent d'un type commun (3) qu'il est facile de caractériser brièvement.

(1) M. Combes de Lestrade emploie l'expression « *Droits de bourgeoisie d'Etat* », nous préférons celle employée dans la traduction française de Laband de « *Droit de citoyen d'Etat* » qui nous paraît rendre plus exactement le terme allemand « *Staatsbürgerrecht* ».

(2) LABAND. T. I, p. 254.

(3) « Des traits communs à toutes les monarchies de l'Empire allemand, le plus important, c'est précisément qu'elles sont des monarchies, de ce type qu'on a appelé par excellence le type allemand... Ce type est assez constant, surtout se distingue suffisamment des autres modalités de la monarchie constitutionnelle, pour qu'on puisse en former une classe à part dans la nomenclature politique. De cette communauté d'institutions fondamentales doivent aussi dériver des similitudes de détail, expliquées comme elle par l'identité de la race et le long partage des mêmes destinées historiques. Les différences qui subsistent au point de vue du droit public, celles plus considérables encore et plus durables que l'on trouverait dans une

Sauf le Mecklembourg encore soumis à une antique et bizarre organisation seigneuriale (1) et les trois villes libres, chaque Etat allemand possède un *souverain* et une *diète* formée d'une ou de deux Chambres, mais comprenant, dans l'un et l'autre cas, un élément électif considérable.

« Les pouvoirs du monarque sont définis dans toutes les constitutions en des termes si semblables qu'on a pu très légitimement rédiger une formule et la donner comme exprimant la situation commune à tous les souverains allemands... : Le monarque réunit en sa personne l'intégralité de la puissance publique ; cela en conséquence d'un droit propre et non pas en force de la délégation d'une autre entité, à la différence des souverains qui tiennent leur couronne du choix populaire » (2).

Ce sont des monarchies *patrimoniales* (3). Elles

sphère qui n'est pas la nôtre, sont attribuables aux conditions spéciales du climat, du sol, de la topographie, mais aussi, en partie, à cette fraction du passé qui ne fut pas mise en commun et dont le souvenir forme les traditions spéciales à chaque peuple... On répétait jadis dans les universités allemandes, comme condition du beau, la formule : « *Diversitas in uniformitate, uniformitas in diversitate* » non pas pour apprécier l'état de l'Allemagne actuelle, mais pour le décrire, le caractériser. On pourrait mettre cette phrase en épigraphe. »
COMBES DE LESTRADES, p. 69 et 70.

(1) COMBES DE LESTRADE, p. 117.

(2) Id., p. 119 et 120.

(3) « La Prusse, par exemple, avait, dès avant Frédéric le Grand, renoncé à cette conception du pouvoir royal qui l'assimile à celui du propriétaire d'un domaine, et cela parce que la multiplicité des rapports sociaux avait démontré la nécessité

reposent sur les idées du passé, à la différence de l'Empire dont la constitution est basée sur la conception moderne de l'Etat.

Partout le souverain est irresponsable. « Il est la source du droit et nul droit ne peut être élevé contre lui » (1). Mais il a, à côté de lui, un ou plusieurs ministres responsables. Il est tenu, dans l'exercice de la puissance publique, d'accepter la collaboration des organes prévus par la constitution.

Toutes les constitutions obligent le souverain à n'exercer le pouvoir législatif qu'en collaboration avec la représentation du pays. Tantôt celle-ci est constituée par une Chambre unique, tantôt par deux Chambres recrutées de manières différentes.

Les États les plus importants de l'Empire : les quatre royaumes et les grands-duchés de Bade et de Hesse ont adopté le système bi-caméral. Chez eux,

d'un gouvernement national tendant à autre chose qu'à bien servir l'intérêt propre du maître, pendant que l'intensité de la vie intellectuelle y répandait, sinon des théories nouvelles, du moins les fruits de l'expérience politique des générations passées. Cent ans plus tard, ou peu s'en faut, telle principauté de quelques lieues carrées de quelques milliers d'habitants, n'avait pas fait un pas vers ces idées parce que le contact personnel, physique, pourrait-on dire, était journalier entre le souverain et les sujets, qu'il était difficile d'impersonnaliser un pouvoir dont on voyait chaque jour le détenteur, que le bien-être général ne le requérait même pas. Dans une famille, le pouvoir paternel est accepté, respecté, subi tout au moins, sans qu'on essaie d'en faire la théorie. Ce qui avait lieu au XVIII^e siècle se reproduit aujourd'hui. » COMBES DE LESTRADE, p. 119.

(1) COMBES DE LESTRADE, p. 121.

la Chambre haute n'est jamais élective et ne compte que des membres de droit (1). Les membres de la seconde Chambre sont élus et émanent tous du même mode de suffrage (2), soit censitaire et direct, soit indirect (3).

Au contraire, dans les États à diète uni-camérale, les membres de cette Chambre sont généralement diversement recrutés, ce qui permet à une Chambre unique de représenter cependant toute la gamme des différents intérêts en présence.

« Partout..... nous trouvons la diète investie d'un rôle quadruple : elle veille au maintien et à l'observation de la constitution, ici, sans autre moyen d'action que les plaintes ou les remontrances ; là, avec la faculté de provoquer une décision judiciaire ; elle collabore à la législation et aucune loi ne peut être promulguée, abrogée, amendée sans son consentement. Elle collabore, c'est-à-dire que les dispositions qu'elle a adoptées ne deviennent des lois qu'après avoir reçu, — ou sous la forme de sanction explicite, ou par une promulgation qui tient lieu de cette sanction en la supposant, — l'adhésion du souverain ; elle participe à la gestion des finances, non seulement en votant les impôts, les dépenses, les emprunts, les aliénations, mais par un contrôle

(1) COMBES DE LESTRADE, p. 160 et s.

(2) Sauf en Wurtemberg où l'on a voulu réunir dans la même Chambre et sur le pied d'égalité numérique la représentation de la population urbaine et celle de la population rurale.

(3) COMBES DE LESTRADE, p. 173 et s.

que rend réel l'admission de ses délégués dans les commissions qui gèrent ou surveillent le service de la dette et de l'amortissement. Enfin, et c'est la partie imprécise de leurs attributions, sous des formes diverses elles participent à l'administration générale » (1).

La constitution de l'État-membre ne regarde que lui. Elle n'est pas chose d'Empire. C'est aux autorités législatives de l'État de la modifier. Il détient le *pouvoir constituant*.

L'accord du souverain et de la diète suffit pour une révision constitutionnelle comme pour une loi ordinaire. Tout au plus, et pour se garder des votes de circonstance et des entraînements de la représentation nationale, a-t-on exigé, pour le vote des diètes en matière constitutionnelle, soit une majorité spéciale des deux tiers, soit deux délibérations séparées par un délai minimum; ou bien, afin de rendre ces modifications moins fréquentes, a-t-on stipulé, comme en Bavière, qu'après une première révision on ne pourrait en demander une seconde avant un intervalle de douze ans (2).

On s'est demandé si l'Empire ou l'État-membre possédaient une institution capable, à l'instar de la Cour fédérale américaine, de faire tomber les lois inconstitutionnelles? Les Cours d'État compétentes pour solutionner, par exemple, un litige entre diète

(1) COMBES DE LESTRADE, p. 196.

(2) Id., p. 156 et 157.

et souverain, ne le sont plus pour protéger les particuliers contre la loi irrégulière (1).

Cette juridiction protectrice de la constitution, on avait cru la voir dans le Conseil-fédéral investi en effet d'une certaine compétence dans les conflits entre États. Mais la haute assemblée, elle-même, saisie par les habitants de la principauté de Ratzebourg d'actes anticonstitutionnels de leurs autorités, fit réponse que, si elle pouvait connaître des différends entre pouvoirs constitutionnels, elle ne connaissait pas de ceux entre particuliers et gouvernements (2).

Le pouvoir constituant des États est donc tout entier dans leurs mains, sans restriction, sans contrôle et sous la seule réserve de leur devoir d'obéissance à l'autorité supérieure de l'Empire, ce qui condamne toute tentative constitutionnelle contraire aux lois ou à la constitution même de l'Empire.

V. — COMPÉTENCE RESPECTIVE DE L'ÉTAT-MEMBRE ET DE L'EMPIRE

Nous avons vu combien il est difficile de tracer une limite absolue de compétence entre l'Empire et l'État particulier. Dans les ordres d'affaires que l'article IV confie à l'Empire, l'État intervient encore, ne fut-ce que pour exécuter; là où l'État reste

(1) COMBES DE LESTRADE, p. 515 et s.

(2) *Id.*, p. 519.

compétent, l'Empire intervient encore, lui aussi, ne fut-ce que pour surveiller.

Le professeur Paul Laband a essayé cependant de ranger en trois catégories les services publics de l'Allemagne (1).

A) Dans les matières reprises à l'article IV de la constitution, l'Empire possède une double compétence, législative et administrative : par les lois émanées du Reichstag et du Conseil fédéral et par les ordonnances impériales, il pose les règles de droit ; par l'Empereur, assisté du Chancelier d'Empire, — ce ministre unique que lui adjoint la constitution, — il exerce une surveillance et une direction supérieure sur l'exécution de ces lois. Le travail immédiat et direct d'administration reste l'attribution des États particuliers.

Ceux-ci doivent rendre compte à l'Empire de la mission d'exécution qui leur est confiée, et si ce compte soulève quelque difficulté entre l'Empire et l'État, la connaissance du litige appartient au Conseil fédéral (2).

Les États agissent ici, non comme organes de l'Empire, mais par eux-mêmes, en vertu de ce qui subsiste de leur souveraineté primitive, c'est leur droit *d'administration propre*. Il s'en suit qu'ils doivent subvenir eux-mêmes aux frais divers de cette administration (3) et que la direction et la

(1) LABAND. T. II, p. 556.

(2) *Id.*, p. 561.

(3) *Id.*, p. 562.

responsabilité leur en appartient toute entière (1).

Les matières où s'exercent ainsi conjointement la législation et la surveillance de l'Empire et l'administration de l'État-membre sont, d'une façon générale, celles énumérées à l'article IV.

En matière de relations extérieures, nous avons, plus haut, en cherchant à déterminer ce qui reste à l'État-membre de sa personnalité internationale, déterminé aussi, par le fait même, les attributions de l'Empire. En somme, est de son domaine tout ce qui dépasse l'intérêt d'un État particulier (2). Il possède en outre le droit d'intervenir auprès de ses membres pour les empêcher de conclure tout traité dépassant les bornes de leur compétence ou incompatible avec leur subordination à l'Empire.

« L'ensemble des forces de terre et de mer de l'Empire constitue une seule armée, placée en temps de guerre et de paix, sous les ordres de l'Empereur (3). » En temps de paix les princes confédérés restent, en principe, les chefs de leurs contingents, mais c'est un droit auquel ils peuvent renoncer et auquel tous ont effectivement renoncé, à l'exception

(1) LABAND, p. 563.

(2) Art. XI de la constitution : « L'Empereur représente l'Empire dans les relations internationales, déclare la guerre et fait la paix au nom de l'Empire, conclut des alliances et les autres conventions avec les États étrangers, accrédite et reçoit les envoyés diplomatiques. »

(3) Art. 63, de même art. 64 : « Les troupes allemandes sont obligées d'obéir sans conditions aux ordres de l'Empereur. Cette obligation est comprise dans le serment au drapeau ».

des rois de Bavière, de Wurtemberg et de Saxe (1).

A l'Empire appartient encore le droit exclusif de légiférer sur les tarifs douaniers communs (2). Il n'y a plus de douanes intérieures. Le produit des droits de douanes est versé dans la caisse fédérale. « Si le tarif général des douanes est fixé par la législation d'Empire, l'administration des douanes n'est point cependant tout entière une institution d'Empire. La perception des taxes est confiée à un personnel placé sous la dépendance immédiate des États et sous la surveillance de quelques fonctionnaires impériaux chargés d'indemniser ce personnel, de payer tous les frais nécessaires à la garde des frontières, sans parler des frais de drawback et de la restitution des perceptions indues. Les États retiennent à leur profit, pour faire face à ces dépenses diverses, une part des recettes douanières » (3).

B) En dehors de là, les États seuls sont compétents. Ils sont libres de légiférer et d'administrer à la fois, pourvu cependant qu'ils respectent les lois supérieures de l'Empire et leur subordination à celui-ci.

Une matière seule peut faire difficulté. La Justice rentre-t-elle dans la compétence de l'Empire ou dans celle des États ? Jusqu'en 1877, chaque État

(1) L'art. 66 mentionne en effet la possibilité de « conventions spéciales en décidant autrement ». Voir *Annuaire de Lég. étr.*, 1872, p. 259 et la note.

(2) Chap. VI de la constitution, art. 35 en particulier.

(3) Eugène DUTHOIT, p. 51.

possédait ses juridictions particulières. En 1877, une loi d'Empire a donné à la Justice une constitution uniforme dans tous les États. En a-t-elle fait, en même temps, une chose d'Empire ?

« A n'envisager que les faits, on trouverait qu'il en est certainement ainsi, mais, dans la loi de 1877, surtout dans les discussions qui ont précédé le vote, un principe a été reconnu et proclamé : il est nettement stipulé que toute Justice émane des États, est rendue en leur nom. Dès lors, la Justice n'est pas une fonction d'Empire. Ses organes ne sont pas des organes d'Empire, mais simplement semblables dans tous les États (1) ».

C) En troisième lieu, M. Laband distingue une sphère dans laquelle l'Empire a tout à la fois le droit de légiférer et l'administration directe. Il s'agit de certaines branches de l'administration fiscale et de l'administration militaire où son droit d'administration n'est pas arrêté par le droit d'administration des États. Il peut, soit administrer lui-même, soit en charger les États. Mais il est bien entendu qu'ici les États n'agissent que comme ses délégués,

(1) COMBES DE LESTRADE, p. 373. Cependant l'organisation judiciaire et la procédure sont choses d'Empire. Par contre la loi de 1877 n'a unifié que la « juridiction contentieuse et ordinaire », laissant de côté ce que les Allemands nomment la « juridiction volontaire ». Il s'agit d'actes qui peuvent être accomplis par les tribunaux mais ne sont pas nécessairement contentieux, comme les partages, envois en possession, désignations de tuteurs, etc... Ils restent soumis aux règles très diverses des États particuliers.

n'ont de pouvoirs que ceux qu'ils reçoivent de l'Empire, tandis que, dans les ordres d'affaires que nous avons vus sous la lettre A, les États étaient autonomes et administraient en vertu de ce qu'il leur restait de leur souveraineté primitive.

Dans le premier cas, « ils dirigent tous les intérêts qui leur sont propres, sans que l'autorité impériale intervienne autrement que pour assurer la similitude et la coordination nécessaires » (1). Dans le second, « ils sont les délégués de l'Empire dans la gestion des intérêts que possède l'Empire sur leur territoire » (2).

Ajoutons enfin qu'en quelque matière et en quelque qualité qu'agisse l'État, l'Empire détient sur lui une sorte de pouvoir de police supérieur (3). Il veille à ce que les États accomplissent leurs devoirs fédéraux et peut les y contraindre par voie d'exécution. Cette exécution est ordonnée par le Conseil fédéral et accomplie par l'Empereur. En cas de conflits entre États sur des matières étrangères au droit privé, l'article 76 prévoit l'arbitrage du Conseil fédéral. Celui-ci reçoit encore les plaintes portées pour déni de justice contre la juridiction de l'un des États, et prend les mesures nécessaires vis-à-vis du gouvernement qui a donné lieu à ces plaintes.

(1) COMBES DE LESTRADE, p. 271.

(2) *Id.*

(3) Constitution du 16 avril 1871. Chap. XIII.

La double sphère d'action de l'administration allemande a pour conséquence un double système d'impôts qui met parfaitement en relief les diverses notions d'administration propre, d'État particulier, de législation d'Empire, et que, pour ce motif, nous examinons en dernier lieu.

Certains impôts ont été déclarés propres à l'Empire. Il impose le sel, le tabac, l'eau-de-vie, le sucre et, dans la majorité des États, la bière. Il perçoit seul les taxes douanières. En ces matières, il ne subit pas la concurrence des États. Ce sont des sources de revenus qui lui sont exclusivement dévolues pour subvenir aux besoins de son activité (1).

En d'autres matières, l'Empire et les États prélèvent concurremment des impôts. C'est ainsi que l'Empire perçoit les impôts de timbre sur les cartes à jouer, les effets de commerce, les titres et valeurs, objets sur lesquels les États perçoivent, eux aussi, de leur côté, des taxes variées.

Mais ce sont là des ressources insuffisantes pour alimenter l'activité sans cesse grandissante de l'Empire. Chaque Etat doit, tous les ans, mettre à la disposition du gouvernement impérial une somme qui est fixée par celui-ci et répartie au prorata de la population des Etats. C'est la subvention des Etats à l'Empire, ce qu'on appelle leur *contribution matriculaire*.

(1) COMBES DE LESTRADE, p. 393 et s.

En résumé, bien que tous ses droits soient limités et restreints par sa subordination à l'Empire, l'Etat-membre possède : 1° le droit de négocier avec l'étranger pour ce qui le concerne ; 2° un pouvoir politique distinct ; 3° des droits, comme membre de la confédération, vis-à-vis de l'Empire ; 4° une nationalité propre ; 5° une constitution et, ce qui est, à notre point de vue, plus important, un pouvoir constituant indépendant ; 6° l'autonomie, tout à la fois administrative et législative dans certaines matières, administrative seulement dans d'autres.

CHAPITRE II

L'ALSACE-LORRAINE N'EST PAS UN ETAT

I. — POSITION DE LA QUESTION.

§ 1. — Nous avons précisé la situation de droit commun de l'État particulier vis-à-vis de l'Empire, situation basée sur ce principe que la constitution du 16 avril 1871 a trouvé devant elle des souverainetés préexistantes, qu'elle les a supplantées sur certains points et respectées sur d'autres, d'où partage entre l'Empire et l'État-membre des attributs de la souveraineté.

En Alsace et en Lorraine, dans ces départements détachés de notre France centralisée, il n'existait pas de souveraineté propre. La souveraineté du pouvoir central français s'y exerçait directement et sans obstacle. L'article 1^{er} des préliminaires de paix ayant déclaré que désormais « l'Empire allemand

posséderait ce territoire en toute souveraineté et absolue propriété », la souveraineté du gouvernement français passa au gouvernement impérial, telle qu'elle existait.

« Le pouvoir qu'a reçu l'Empire sur l'Alsace-Lorraine comprend l'ensemble de la souveraineté qui, auparavant, revenait à l'État français, la souveraineté absolue d'un État unitaire » (1).

Comment, dès lors, pouvait-on appliquer à ce pays directement soumis au pouvoir central de l'Empire, la constitution de l'Empire allemand qui « ne connaît pas de parties intégrantes de l'Empire qui soient soumises directement au pouvoir central (2) », cette constitution qui « suppose absolument qu'entre les différents territoires ou leurs populations et le pouvoir impérial, il y a un pouvoir politique ? (3) »

Du moment qu'on voulait appliquer cette constitution aux territoires conquis, deux solutions seules étaient possibles : — ou bien les annexer à un ou plusieurs des États particuliers, — ou en former un État sur le modèle des autres États existants (4).

(1) LÉONI et MANDEL, chap. 1, § 2, p. 3.

(2) LABAND. T. II, p. 567.

(3) Id., p. 567.

(4) « L'introduction de la constitution de l'Empire en Alsace-Lorraine (non seulement dans sa lettre, mais dans son esprit) n'était donc pas concevable, ni possible, à moins d'élever là un pouvoir politique différent du pouvoir impérial, c'est-à-dire à moins d'annexer ce territoire à un ou plusieurs États allemands ou d'en faire un État particulier. » LABAND. T. II, p. 568.

La première solution fut un moment envisagée. « Bismarck songea à céder sa conquête aux États du Sud, dont il redoutait, après la victoire, l'opposition jalouse et la secrète hostilité ; Bade et le Wurtemberg, peu soucieux de ne rien partager avec la Bavière, firent échouer ce projet. L'annexion directe à la Prusse, que l'historien Treitschke préconisait, eut soulevé les clameurs des autres nations allemandes, frustrées des profits d'une guerre dont elles avaient supporté très largement le poids. Bismarck en vint donc à l'idée, qui prévalut, sans démembrer la terre annexée, de ne l'attribuer à personne » (1).

On repoussa également la solution qui eut consisté à l'élever au rang d'État « parce que les Alsaciens-Lorrains avaient été rendus étrangers à l'Allemagne par une domination française prolongée pendant des siècles et qu'ils ne s'étaient laissé annexer qu'en protestant contre l'incorporation à l'Empire allemand » (2). Il parut, en raison des tendances protestataires du pays, à cette époque, et de l'influence qu'y exerçait Gambetta, particulièrement imprudent de lui donner l'autonomie.

De ce qu'on n'a pas annexé l'Alsace-Lorraine à un État particulier, de ce qu'on ne lui a pas conféré non plus la souveraineté d'un État, seuls moyens de la soumettre à une constitution fédérative, et de

(1) Pierre BRAUN. *Alsace-Lorraine. La réforme de la Constitution. Questions diplomatiques et coloniales*, 16 novembre 1905, p. 586.

(2) LÉONI et MANDEL, p. 5.

ce qu'on lui a appliqué cette constitution, telle qu'elle était, sans la modifier en rien, il s'en suit que l'Alsace-Lorraine, parcelle d'État unitaire égarée, pour ainsi dire, dans un Empire fédératif, se trouve sous le plus bâtard et le plus illogique des régimes ; qu'elle est un véritable phénomène de droit constitutionnel !

Nous avons vu (introduction historique, §. 3), quel régime fut établi par les lois du 9 juin 1871 et du 30 décembre 1872. L'exercice de la puissance publique est entièrement remis aux organes de l'Empire. Le pouvoir exécutif appartient à l'Empereur, assisté du Chancelier de l'Empire et du Président supérieur d'Alsace-Lorraine, véritable délégué local du Chancelier. A l'Empereur encore appartient le pouvoir législatif. Il l'exerce sans doute avec la collaboration du Conseil fédéral, mais son droit de *veto* est absolu. Le Reichstag, auquel l'Alsace-Lorraine envoie maintenant quinze députés (1), n'intervient que s'il s'agit d'une loi devant engager les finances de l'Empire.

Il apparaît à première vue qu'un pays ainsi organisé ne possède aucun des attributs de la souveraineté. Est-ce encore un État tout de même ? N'est-ce pas plutôt une sorte de colonie indivise entre tous

(1) Loi du 18 juin 1873, ordonnance du 1^{er} décembre 1873, déterminant les circonscriptions, ordonnance du 19 décembre convoquant les électeurs pour le 1^{er} février 1874. *Annuaire de législation étrangère*, 1873, p. 536 et s.

les États allemands, et remise par eux à la disposition absolue de l'Empire ?

§ 2. — Les auteurs qui ont abordé la question, sont unanimes à reconnaître que l'Alsace-Lorraine manque essentiellement des attributs les plus importants de la souveraineté. Ils énumèrent complaisamment tout ce dont elle est dépourvue : organes propres, personnalité internationale, autonomie, etc... Mais, quand il s'agit de dire ce que représente, en Droit constitutionnel, un pays ainsi diminué, ils se divisent et adhèrent à l'un ou à l'autre des deux systèmes que nous allons exposer.

Pour les uns, soucieux avant tout d'esthétique, ne voulant pas, dans la constitution fédérative de l'Empire, d'un fragment d'État unitaire qui vienne en briser la symétrie, l'Alsace-Lorraine est, elle aussi, un État-membre.

Sans doute, ils concèdent qu'il lui manque d'importants attributs de l'État. C'est un État diminué, ou plutôt un « *État naissant* » (1), mais c'est quand même un État. La privation de certains droits jure avec cette notion d'État, il est illogique qu'étant un État on ne lui en concède pas les avantages ; aussi, ces auteurs demandent-ils l'admission de l'Alsace-Lorraine sur le pied d'égalité avec les autres États. Pour eux, il n'y a pas d'anomalie, pas de « corps étranger » dans la constitution fédérative

(1) LABAND. T. II, note, p. 573.

de l'Empire. Il n'y a d'anomalie, d'« atrophie », que dans l'organisation intérieure de l'Alsace-Lorraine.

C'est, dans ses grandes lignes, le système soutenu par MM. Léoni et Mandel dans leur *Droit public du Reichsland d'Alsace-Lorraine*.

En somme, pour éviter un « accroc » dans l'application de la constitution de l'Empire, ils appellent l'État un territoire qui n'a aucun des éléments de l'État. Ils résolvent la difficulté en se réfugiant dans le domaine de la fiction. « Mais, ici comme ailleurs, une fiction est incapable de *supprimer des inégalités* réelles ; elle ne peut éclairer ni la théorie, ni la pratique, elle ne peut que les rendre plus obscures ; elle ne résout pas la difficulté, elle ne fait que l'éluder » (1). Ce système, cette fiction ont été vigoureusement combattus, au nom, tout à la fois, des faits, du bon sens et des principes juridiques, par le célèbre professeur Paul Laband, au chapitre IX de son *Droit public de l'Empire allemand*.

Il constate que l'Alsace-Lorraine manque des éléments les plus essentiels de l'État et, logiquement, il en tire cette conclusion qu'elle n'est pas un État. Qu'est-elle donc ? Un territoire soumis à un régime spécial, un phénomène juridique, si l'on veut, une Terre d'Empire.

Pour lui, les diminutions que subit l'Alsace-Lorraine sont la conséquence logique de la situation

(1) LABAND, p. 569.

juridique qui lui fut donnée. Elle n'est pas un État, elle ne peut en avoir les avantages. A la différence de M. Léoni, il estime qu'il n'y a pas d'anomalie dans les rouages particuliers de l'Alsace-Lorraine, mais que c'est la Terre d'Empire elle-même qui constitue une anomalie, un « corps étranger » dans la constitution de l'Empire fédératif.

Lui aussi demande qu'on fasse disparaître cette anomalie. Il demande que, dès que les contingences politiques le permettront, on place l'Alsace-Lorraine sur le même pied que les autres États.

Voici donc qu'au bout de leurs arguments et pour des raisons différentes, les antagonistes de cette controverse en viennent à la même conclusion. Leur querelle n'est donc que théorique; d'accord sur les faits, ils ne se divisent que lorsqu'il s'agit d'en tirer un système d'ensemble; en désaccord sur la dénomination à donner à la situation du pays, ils reconnaissent tous les deux ce que cette situation a d'exceptionnel et d'illogique.

Leur controverse cependant soulève, à propos de la nature de l'État-membre, du pouvoir fédéral, des souverainetés particulières, trop de points à préciser pour qu'il nous soit permis de la passer sous silence (1).

(1) Sur les positions prises sur cette question par les auteurs allemands, voir : LABAND, t. II, note sous les pages 572 et 573.

SEYDEL (*Commentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich*), et REHM (*Annalen* 1885) estiment que l'Alsace-Lorraine est un État. — V. RÖNNE (*Das Verfassungsrecht des deutschen Reiches*), ZORN (*Das Staatsrecht des deutschen Rei-*

II. — DISCUSSION.

Le Droit constitutionnel définit l'État : « Une société d'hommes établie d'une façon permanente

ches), G. MEYER (*Staatsrechtliche Erörterungen über die deutsche Reichsverfassung*), SCHULZE (*Lehrbuch des deutschen Staatsrecht*), HÄNEL (*Studien zum Deutschen Staatsrechte*) pensent au contraire que la Terre d'Empire n'est pas un État.

LÖNING (*Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrecht*) soutient un autre système, il admet que dans les premiers temps de l'annexion et encore sans doute à l'époque où nous nous plaçons (1^{er} Janvier 1874), l'Alsace-Lorraine fut vis-à-vis de l'Empire dans la situation d'une simple province d'un État. Mais il ajoute « que l'Empire, en un développement progressif, a donné au pays une organisation telle que ledit pays possède une administration et une législation indépendantes et des institutions administratives répondant, non pas à celles d'une province, mais à celles d'un État ». (LÉONI et MANDEL, p. 6). En somme, il admet que l'Alsace-Lorraine est devenue un État postérieurement au 1^{er} janvier 1874 et, en conséquence, il parle du droit administratif de l'Alsace-Lorraine comme de celui d'un État particulier.

Pour LÉONI : « La conception régnante de l'État, qu'on trouve dans la littérature juridique, comprend sous cette dénomination une organisation commune, complète et indépendante. Il ne faut pas oublier cependant que cette conception n'est pas, *a priori*, absolue, mais que, comme toutes les autres, c'est une abstraction déduite de l'observation humaine des faits historiques. Il en est de même des autres États allemands qui, depuis la formation de l'Empire, ne sont plus souverains mais seulement autonomes, et cependant leur qualité d'États est reconnue par le Droit constitutionnel comme par le Droit des gens. Il nous semble que partout où l'ensemble des habitants d'un territoire, et ceux-là seulement sont réunis sous une même autorité supérieure, cette communauté constitue un État, et nous croyons hors de doute que cette hypothèse s'applique à l'Alsace-Lorraine. » LÉONI et MANDEL, p. 7.

sur un territoire déterminé et pourvue d'un *gouvernement autonome* chargé de discipliner les efforts individuels en vue du bien commun ». Il exige, comme un élément essentiel de l'État, qu'il ne dépende dans la sphère de ses attributions d'aucune autorité extérieure. Dans un Empire fédératif comme l'Allemagne, la souveraineté de l'État-membre est forcément limitée, — nous l'avons vu, — par la compétence de l'autorité fédérale et par sa subordination à celle-ci, mais encore, l'État particulier, en tant qu'État, doit posséder une souveraineté qui lui soit propre, si réduite soit-elle, et qu'il exerce par lui-même.

L'Alsace-Lorraine possède-t-elle cette souveraineté ?

§ 1. — C'est ce que s'efforce de démontrer le professeur Albert Léoni.

Selon lui, la compétence de l'Empire est strictement limitée aux objets prévus par la constitution du 16 avril 1871. On ne saurait l'étendre à un objet imprévu et nouveau. Dès lors, quand le traité du 2 mars a cédé à l'Empire allemand la souveraineté directe et absolue d'État unitaire que la France possédait sur le territoire annexé, l'Empire n'a pu, faute d'une modification de sa constitution, en assumer l'exercice. « L'Empire est une fédération d'États et n'a, comme tel, que les droits qui lui sont conférés par sa constitution ; l'administration d'Empire

trouve ses limites législatives dans les stipulations de cette constitution, ses frontières naturelles dans les objets de la fédération. L'administration d'Empire n'a donc qu'un pouvoir limité... Au contraire, le pouvoir que reçut l'Empire sur l'Alsace-Lorraine comprend l'ensemble de la souveraineté qui auparavant revenait à l'État français, la souveraineté absolue d'un État unitaire » (1).

Cette souveraineté fut cédée au maître nouveau du pays, c'est-à-dire indivisément aux États fédérés, et ceux-ci, ne pouvant l'exercer par eux-mêmes, l'ont confiée aux organes de l'Empire. L'Empire la détient ainsi, non pas en tant qu'Empire, mais comme délégué des États et « support » de leurs droits. Il la détient en dehors de sa souveraineté propre et sans qu'elle se confonde avec elle. « Le traité de paix eut pour conséquence de réunir, dans la personnalité juridique de l'Empire, deux souverainetés nullement identiques : la souveraineté limitée de l'Empire sur les États et la souveraineté illimitée sur l'Alsace-Lorraine » (2).

« Depuis la loi du 9 juin 1871, l'Alsace-Lorraine forme une personnalité légale qui, par ses moyens propres, déploie sa volonté propre ou, en d'autres termes, elle forme un État à part. Le support et le détenteur des droits de cette personnalité d'État

(1) LÉONI, p. 3.

(2) *Id.*, p. 3. Sur l'exposé de cette distinction si subtile, voir également le résumé qu'en donne LABAND. T. II, p. 573, en note.

nouvellement constituée est l'Empereur, institué *souverain du pays* par loi d'Empire » (1).

Léoni prétend prouver l'existence d'un « État spécial et en réalité monarchique » (2) ayant l'Empereur comme souverain particulier par le texte du § 3, alinéa 1 de la loi du 9 juin 1871 : « C'est l'Empereur qui exerce en Alsace-Lorraine le pouvoir politique. » Pour lui, l'Empereur d'Allemagne est en même temps souverain d'Alsace-Lorraine comme il est aussi roi de Prusse.

Cela résulte, assure-t-il, des travaux préparatoires de la loi du 9 juin 1871. Le projet primitif du § 3 donnait à l'Empire, à partir de l'application de la constitution à l'Alsace-Lorraine, le droit de légiférer sur ces matières ordinairement soumises à la législation particulière des États. Il se terminait par ces mots : « L'Empereur exerce tous les autres droits du pouvoir d'État ». On en concluait que l'Empire exerçait le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif sur l'Alsace-Lorraine, celui-ci étant chargé de l'exécutif comme chef du pouvoir exécutif de l'Empire, l'Empire détenant en somme la pleine souveraineté du pays.

La commission du Reichstag fit adopter la modification suivante : on inséra en tête du paragraphe le principe : « *Le pouvoir politique en Alsace-Lorraine est détenu par l'Empereur* » et la phrase : *Après l'introduction de la constitution d'Empire...*

(1) LÉONI, p. 6.

(2) *Id.*, p. 5.

le droit de législation sur les affaires d'État non soumises à la compétence de l'Empire revient à celui-ci » fut renvoyée à la fin (1).

De cette modification et des commentaires des divers orateurs qui l'ont proposée ou combattue, il appert, dit Léoni, qu'on a fait passer l'Empereur avant l'Empire, que c'est à lui *personnellement*, qu'on a remis tous les pouvoirs sans qu'ils se confondissent avec les pouvoirs impériaux, que les organes de l'Empire n'agissent pas comme tels quand il s'agit de matières particulières à l'Alsace-Lorraine, mais comme simples délégués de l'Empereur (2), que celui-ci est, en un mot, souverain particulier du pays.

En résumé, selon Léoni, l'Empire n'a pu, lié qu'il était par ses limites de compétence, prendre la souveraineté directe et spéciale sur l'Alsace-Lorraine. Les Etats allemands, maîtres du pays, en ont remis l'exercice à l'Empereur. Par suite, elle ne se confond pas avec la souveraineté de celui-ci sur l'Empire.

§ 2. Démonstration trop subtile à laquelle Laband répond de la manière suivante :

Les limites de compétence de l'Empire n'ont pu l'empêcher de prendre la souveraineté directe sur

(1) LÉONI, p. 5.

(2) Les fonctionnaires sont *fonctionnaires impériaux* non *fonctionnaires de l'Empire*.

l'Alsace-Lorraine que le traité du 2 mars 1871 venait de retirer à la France. Sa compétence n'est pas inextensible. Sans doute, il est de principe que dans une fédération, lors du partage des attributions de la puissance publique entre Etats-membres et Pouvoir fédéral, ceux-là n'aliènent au profit de celui-ci que ce qu'ils énumèrent limitativement dans le pacte fédéral. La compétence des Etats est la règle, celle du pouvoir central, l'exception. Mais, dans l'Empire allemand, il n'en est pas tout à fait ainsi. Il possède plus de cohésion, un pouvoir central plus fort qu'une fédération ordinaire et, pour cela, est généralement dénommé *Etat fédéral*. Il possède sinon une compétence illimitée, du moins, en vertu de l'article 78 de sa constitution qui lui permet de modifier à son gré ses attributions, une vocation à une compétence illimitée. Il pouvait donc se saisir de la souveraineté que lui offraient les traités, et il l'a fait effectivement en déclarant, à l'article 1^{er} de la loi du 9 juin 1871, les territoires d'Alsace et de Lorraine cédés par la France en vertu des préliminaires de paix « réunis pour toujours à l'Empire d'Allemagne » (1).

Laband repousse, en second lieu, toute distinction entre la souveraineté d'Empire et une souveraineté spéciale sur l'Alsace-Lorraine, détenues toutes deux par l'Empereur sans cependant se confondre. « Deux

(1) « L'Empire est le successeur juridique de la France, par suite le pouvoir politique plein et entier de la France a passé à l'Empire. » LABAND, t. II, p. 573 en note.

pouvoirs politiques sur *le même* domaine, qui sont réunis en *une seule* personne ne formant en réalité *qu'un* pouvoir politique » (1).

Pour lui, ce n'est pas à l'Empereur personnellement que la puissance publique a été confiée, mais au détenteur de la souveraineté d'Empire. Léoni lui-même n'est-il pas obligé de reconnaître que « la situation de l'Empereur comme souverain d'Alsace-Lorraine diffère sur certains points essentiels de celle des autres princes allemands, et de sa propre situation comme roi de Prusse... Sa souveraineté n'a pas racine en sa personne, mais en sa fonction, son droit est dérivé » (2).

L'Empereur, constate le professeur Otto Mayer, n'est pas souverain de l'Alsace-Lorraine. « Il exerce beaucoup plus le pouvoir politique en Alsace-Lorraine au nom de l'Empire, comme chef de la fédération qui possède le pays. *Juridiquement et politiquement, il est la négation de l'État d'Alsace-Lorraine* » (3).

Ce système a reçu la confirmation du Tribunal supérieur de l'Empire (4).

Il s'agissait de décider si l'Alsacien, auteur d'une chanson injurieuse pour le prince impérial, tombait

(1) LABAND. T. II, p. 573 en note.

(2) LÉONI et MANDEL, p. 48.

(3) Dr PROFESSOR OTTO MAYER. *Die Elsass-Lothringische Verfassungsfrage*, article paru dans la *Deutsche Juristenzeitung*, n° du 15 avril 1905.

(4) Tribunal de l'Empire, 1^{re} ch. crim., 13 avril 1884. CLUNET, *Journal de Droit international privé*, 1885, p. 334.

sous le coup de l'article 97 du Code pénal, réprimant toute injure à la famille du souverain particulier du coupable, ou de l'article 100 qui punit la même injure adressée à la famille régnante d'un autre État. Voici le passage intéressant de l'arrêt :

« La seule question à examiner est celle de savoir si l'Empereur d'Allemagne est bien effectivement le souverain (Landesherr) de l'Alsace-Lorraine. Or, la négative n'est pas douteuse. L'Empereur n'est souverain, au sens exact du mot, qu'en Prusse, parce que, là seulement, il gouverne en qualité de prince confédéré, et ce n'est qu'en Prusse que ses parents peuvent prétendre au titre de membres de la famille régnante. Partout ailleurs, ces derniers ne peuvent plus être considérés que comme membres d'une famille régnante de l'un des États de l'Empire.

» L'Empereur a sans doute, dans le Reichsland, une position plus élevée que dans les autres États, comme président de la Confédération, car la loi du 9 juin 1871 lui a attribué l'exercice de la souveraineté directe sur ce territoire. Néanmoins, sa situation y est toute différente de celle qu'il occupe en Prusse, et il n'y est pas souverain, dans la véritable acception du mot. Effectivement, par l'article 1^{er} des préliminaires de paix du 26 février 1871, l'Alsace-Lorraine a été cédée à l'Empire, c'est-à-dire à l'ensemble des États confédérés. C'est à l'ensemble de ces États qu'a été transféré le droit de souveraineté qui appartenait auparavant au gouvernement français. Or, ce n'est pas la souveraineté mais

l'exercice des pouvoirs souverains que les gouvernements confédérés ont délégué à l'Empereur. Celui-ci les exerce comme représentant de l'Empire et non comme prince confédéré. Tant que le *Reichsland* ne sera pas organisé en État autonome, il n'aura pas de souverain.

» Il en résulte qu'il n'existe pas de famille souveraine en Alsace-Lorraine et que les offenses commises envers les membres de la maison royale de Prusse ne peuvent pas plus y être punies en vertu de l'article 97 du Code pénal que dans n'importe quel autre État » (1).

Le système de Laband, enfin, dès qu'on le rapproche des travaux préparatoires de la loi du 9 juin 1871, apparaît bien comme le plus conforme à la volonté du législateur.

Celui-ci a évidemment voulu faire de l'Alsace-Lorraine un territoire directement soumis à l'Empire. Il s'est bien rendu compte qu'introduire ainsi dans

(1) La jurisprudence du tribunal supérieur de l'Empire est absolument constante sur ce point. Déjà un arrêt du 15 mai 1874 s'exprimait ainsi : « L'Empereur peut-il être appelé prince souverain particulier de l'Alsace-Lorraine dans le sens de l'article 97 du Code pénal ? Par suite, la famille impériale est-elle la famille princière souveraine d'Alsace-Lorraine ? — *Non*. L'article 97, qui punit l'offense envers le *prince souverain du pays*, ne parle que des princes des États particuliers et de leurs familles. Par conséquent, ne tombe pas sous le coup de cet article l'offense (dans l'espèce, par une chanson), à un prince de la famille impériale (dans l'espèce, le prince Frédéric-Charles), lorsque le délit a été commis en Alsace-Lorraine ». CLUNET, *Journal de Dr. intern. pr.*, 1876, p. 118.

l'Empire fédéral un fragment d'Etat unitaire était faire échec aux principes de la constitution du 16 avril 1871. Il a parfaitement vu la difficulté, mais les raisons politiques l'ont emporté sur les raisons juridiques et il a pris franchement son parti de faire du pays conquis ce que nous avons appelé un phénomène de Droit constitutionnel.

Le ministre Delbrück ne disait-il pas à la séance du Reichstag du 20 mai 1871 : « Les difficultés de forme que présente la situation d'un pays qui ne fait pas parti d'un Etat confédéré *et n'est pas lui-même un Etat confédéré*, ces difficultés de forme que je ne méconnaiss pas, ne peuvent absolument pas, à elles seules, nous empêcher de donner à ce pays cette situation si nous sommes convaincus que cette situation est équitable en elle-même » (1).

A la commission du Reichstag, le prince de Bismarck déclare que « *l'idée d'une Terre d'Empire n'a rien de commun avec celle d'un Etat indépendant* » (2).

Enfin, il est inséré à l'exposé des motifs de la loi d'annexion que « *le territoire cédé par la France n'est pas destiné à constituer un Etat confédéré revêtu de l'autonomie propre ; la puissance publique sur ce pays appartient à l'Empire* » (3).

(1) Sténographie Berichte, 1871, 1^{re} session, cité par LABAND, t. II, p. 572 en note.

(2) 2^{me} rapport du 1^{er} juin 1871, cité par LABAND, *cod. loc.*

(3) Cité par LABAND. *id.*

Voici donc réfutée, sur le terrain théorique qu'elle avait adopté, cette ingénieuse et subtile théorie du professeur Albert Léoni. Il est établi que rien n'empêchait l'Empire d'ajouter à ses attributions une souveraineté spéciale sur l'Alsace-Lorraine, que d'ailleurs deux pouvoirs distincts sur le même objet ne pourraient, en réalité, exister entre ses mains sans se confondre, qu'enfin l'intention du législateur a bien été de confier à l'Empire la souveraineté directe sur ce pays.

Il nous reste à nous placer sur le terrain pratique et à rechercher si nous trouvons en Alsace-Lorraine les attributs et les organes d'un Etat-membre.

CHAPITRE TROISIÈME

LES RELATIONS EXTÉRIEURES DE L'ALSACE-LORRAINE

L'État-membre, avons-nous dit, possède une personnalité propre en Droit international. Dans les limites de sa compétence, il est maître de négocier et de passer des traités avec l'étranger et les autres États. Sa personnalité étant distincte de l'Empire, il a des droits et des devoirs envers celui-ci, il possède une nationalité propre.

L'Alsace-Lorraine, au contraire, n'a ni personnalité internationale, ni droits, ni devoirs vis-à-vis de l'Empire, elle n'a point de nationalité particulière, et tout cela est la conséquence de sa situation de territoire directement soumis à l'Empire.

I. — L'ALSACE-LORRAINE N'A PAS LA PERSONNALITÉ
DE DROIT INTERNATIONAL.

Jamais dans les relations internationales on a eu la pensée de considérer l'Alsace-Lorraine comme un État doué d'un certain droit de représentation. La Terre d'Empire ne peut accréditer ni envoyer des ambassadeurs ou des chargés d'affaires, elle ne peut négocier et conclure de traités avec les nations étrangères ni avec les États de l'Empire. Quand il est nécessaire de procéder à des négociations diplomatiques pour quelque matière intéressant spécialement les intérêts particuliers de l'Alsace-Lorraine, c'est l'Empire qui s'en charge et qui fait intervenir ses propres organes diplomatiques (1).

Ainsi en a-t-il été dès 1872 pour le traité passé avec le Luxembourg au sujet de l'extradition des criminels des deux pays (2). Ainsi a-t-on conclu encore la convention du 29 avril 1874 avec l'Autriche-Hongrie, au sujet de l'hospitalisation des nationaux malades et de la prise en charge des nationaux expulsés et le procès-verbal du 7 octobre 1874, sur la délimitation des diocèses entre l'Allemagne et la France (3).

Cependant, il est à remarquer que certaines con-

(1) LABAND. T. II, p. 576.

(2) Traité du 3 juillet 1872. LABAND, t. II, note p. 576.

(3) LABAND. T. II, en note, p. 577.

ventions, d'intérêt purement administratif, il est vrai, ont été conclues directement entre le Président-supérieur d'Alsace-Lorraine et certains États de l'Empire. On peut citer dans cette catégorie l'entente avec la Prusse sur la visite des bateaux qui circulent entre Sarrebrück et l'Alsace-Lorraine (1).

Ces conventions spéciales n'impliquent-elles pas une certaine autonomie? N'en résulte-t-il pas que l'Alsace-Lorraine a le droit de négocier dans les matières qui sont de sa compétence? A cette question, Laband répond négativement, en assimilant ces ententes entre fonctionnaires d'Alsace-Lorraine et administrations des autres États, aux accords qui se produisent fréquemment à l'intérieur d'un même État entre administrations régionales et provinciales voisines (2). De pareilles conventions n'impliquent aucune autonomie.

Enfin, n'ayant aucune représentation diplomatique, aucune force publique à sa disposition, l'Alsace-Lorraine ne peut en aucune façon assurer le respect des conventions qui l'intéressent, l'Empire seul peut en assurer l'exécution au point de vue international.

(1) LABAND. T. II, en note, p. 577.

(2) *Id.*, p. 577. De même, en France, les conventions entre départements subventionnant l'un d'eux pour la construction de prisons cellulaires ou de maisons d'aliénés communes.

II. — L'ALSACE-LORRAINE N'A PAS LA QUALITÉ DE MEMBRE DE L'EMPIRE

Les États allemands, nous l'avons déjà vu, sont des États primitivement indépendants qui, par un pacte conclu entre eux, ont créé une autorité fédérale chargée de protéger leurs intérêts communs et lui ont, dans ce but, remis certains de leurs droits. Ils peuvent exiger de l'Empire la protection promise. Ils lui doivent une certaine obéissance. Ils participent à son fonctionnement, l'Empire n'étant qu'une émanation d'eux-mêmes.

L'Alsace-Lorraine, au contraire, subit ce pouvoir fédéral sans y prendre part. C'est encore la conséquence de ce qu'elle n'est pas un État. Elle est *l'objet* de ce pouvoir sans en être en même temps le *sujet* juridique (1).

§ 1. N'ayant pas de personnalité distincte de l'Empire, le pays d'Alsace-Lorraine n'a ni droits ni devoirs envers lui.

Il n'a pas, comme les différents États-membres, droit à sa protection militaire et diplomatique, puisqu'il n'a pas de personnalité juridique en laquelle puissent résider ses droits. Les Alsaciens-Lorrains ont droit à la protection de l'Empire en tant que citoyens allemands, directement ; ils n'y ont point

(1) LABAND. T. II, p. 567.

droit indirectement en tant qu'habitants d'Alsace-Lorraine.

Il n'a pas non plus ces droits spéciaux, propres à un pays déterminé (1), comme en possèdent certains États-membres, tels que le droit d'avoir des représentants diplomatiques à l'étranger, d'avoir des contingents militaires distincts. A ce point de vue, certains États du Sud ne sont pas assujettis à la perception de l'impôt d'Empire sur la bière. C'est pour eux un droit spécial. En Alsace-Lorraine non plus, cet impôt n'est pas perçu, mais ici c'est en vertu d'une disposition des lois d'Empire et non d'un droit propre au pays.

Pour soumettre les États du Sud à cet impôt, il faudrait appliquer l'article 78 de la constitution, c'est-à-dire obtenir l'assentiment des États en question. Pour y soumettre l'Alsace-Lorraine il suffirait d'une loi ou d'une ordonnance sans qu'il soit question de demander l'avis du pays.

L'Alsace-Lorraine n'a pas de devoirs d'obéissance ni de fidélité envers l'Empire. On ne peut même pas la concevoir devant quelque chose à celui-ci. Dans le système de Labaud, en effet, elle n'a ni personnalité, ni organes. Il y a des Alsaciens-Lorrains devant, comme citoyens, obéissance à l'Empire. Il n'y a pas, entre eux et l'Empire, une Alsace-Lorraine qui puisse devoir quelque chose à celui-ci. Dans le système de Léoni, l'Alsace-Lorraine possède sans

(1) « *Jura singularia.* » LABAUD. T. I, p. 187.

doute une vie propre, elle est douée de volonté et d'action. Mais cette volonté, c'est l'Empereur qui l'incarne, et il est en même temps détenteur du pouvoir exécutif d'Empire. Peut-on raisonnablement le concevoir se devant obéissance à lui-même ?

« Elle supporte, il est vrai, dans la même mesure que les autres parties de l'Empire, les charges militaires et financières qui sont nécessaires pour que l'Empire remplisse sa mission ; mais elle ne supporte pas ces charges dans les formes que le Droit public impose à un membre de l'Etat fédératif, elle est dans la même situation qu'une portion territoriale d'un Etat unitaire.

» Ce fait se manifeste, en pratique, par l'impossibilité d'appliquer l'article 19 de la constitution de l'Empire ; *il n'est pas possible de concevoir une exécution contre la Terre d'Empire ; ce serait une exécution de l'Empire contre lui-même*. Il n'y a que les membres de la Confédération qui, ayant à l'égard de l'Empire, une existence politique indépendante, une personnalité propre, peuvent être contraints, par voie d'exécution, à remplir leurs devoirs constitutionnels » (1).

§ 2. La Terre d'Empire — à l'époque où nous nous plaçons, 1^{er} janvier 1874 — n'est pas représentée au Conseil fédéral où les membres de l'Empire exercent leurs droits d'associés et contrôlent le fonctionnement des organes communs.

(1) LABAND. T. II, p. 583.

Tout au plus le prince de Bismarck avait-il, au cours de la discussion de la loi du 9 juin 1871, proposé de donner à l'Alsace-Lorraine une voix purement consultative au Conseil fédéral. Si peu importante qu'eût été pareille concession, elle n'a pas été accordée.

C'est que les délégués au Conseil fédéral ne sont autre chose que les représentants des souverains particuliers et, comme mandataires, ils sont liés par les instructions qu'ils ont reçues. Les délégués du même Etat doivent nécessairement, sur le même objet, émettre le même vote. La Prusse disposant au Conseil fédéral de 17 voix sur 58, il lui était sans doute très possible d'en céder deux ou trois à l'Alsace-Lorraine. Mais ces délégués, qui les aurait nommés ? Le Président supérieur de la Terre d'Empire ? Celui-ci n'étant lui-même qu'un délégué de l'Empereur et du Chancelier, on serait ainsi arrivé à ce résultat de donner à l'Empire une représentation au Conseil fédéral et ce résultat eût été, de tous points, contraire à l'esprit comme au texte de la constitution qui réserve exclusivement aux États-membres le droit d'y envoyer des délégués. C'eût été fausser complètement la base du Droit public allemand en donnant à l'Empire, outre ses droits de puissance fédérale, l'un des droits les plus importants de l'État fédéré (1).

(1) C'était l'opinion de Bismarck : « La nomination par le gouverneur aurait augmenté, d'après lui, l'influence de la Prusse au Conseil fédéral au-delà des intentions de la consti-

Sans doute encore, eut-on pu ne pas donner aux délégués Alsaciens-Lorrains d'instructions spéciales et les soumettre, par exemple, aux instructions de la Prusse. — Le résultat obtenu n'eut pas été appréciable, en ce cas, pour l'Alsace-Lorraine.

Enfin, il était possible de créer de nouvelles voix pour les accorder à l'Alsace-Lorraine. Cela conservait à la Prusse sa représentation toute entière, mais ne résolvait en rien la difficile question de trouver l'autorité compétente pour leur donner des instructions. De plus, ces voix nouvelles se seraient trouvées sous l'influence indirecte de la Prusse, l'Empereur d'Allemagne, roi de Prusse, étant aussi détenteur du pouvoir en Alsace-Lorraine. L'influence de la Prusse au Conseil fédéral se serait trouvée augmentée d'autant, et les États du Sud n'auraient pas manqué de s'en plaindre.

La seule solution possible était d'enlever deux ou trois voix à la Prusse pour les confier à des délégués *élus* par la population ou les conseils généraux et municipaux d'Alsace-Lorraine. Mais pareille mesure ne pouvait être proposée à l'époque précise où les électeurs d'Alsace-Lorraine venaient d'envoyer au Reichstag une représentation unanimement protestataire.

L'Alsace-Lorraine ne pourra être efficacement et réellement représentée au Conseil fédéral, tant qu'elle ne sera pas un État. Alors, seulement, elle

tution de l'Empire ». Pr. OTTO MAYER. Article précité de la *Juristen-Zeitung*.

possédera la souveraineté particulière, capable de nommer ses délégués, et de définir leur mandat. Mais alors encore, restera l'éventualité de voir ses représentants modifier, au profit des États du Sud et au détriment de la Prusse, les tendances de l'assemblée fédérale, et c'est précisément cette crainte, — nous le verrons dans la troisième partie de cet ouvrage, — cette appréhension d'une rupture dans le laborieux équilibre de l'Empire, qui constitue le plus grave obstacle à l'élévation de la Terre d'Empire au rang d'État (1).

III. — L'ALSACE-LORRAINE

N'A PAS DE NATIONALITÉ PARTICULIÈRE.

Fidèles à leurs principes, MM. Léoni et Laband soutiennent énergiquement, l'un l'existence, et l'autre la non-existence d'une *nationalité alsacienne-lorraine*.

« Depuis la loi du 9 juin 1871, dit le premier, l'Alsace-Lorraine figure comme un État particulier représentant une nationalité particulière » (2).

« S'il est exact, dit le second, que la Terre d'Empire n'est pas un État, la conséquence inévitable c'est qu'il n'y a pas non plus de nationalité

(1) Voir, sur ces considérations politiques, l'article précité du professeur OTTO MAYER.

(2) LÉONI et MANDEL. Chap. II, § 9.

alsacienne-lorraine. La différence théorique entre les droits civiques de l'État confédéré et les droits civiques de l'Empire, que nous avons développée à propos de tous les États allemands (1), n'a pas de raison d'être pour la Terre d'Empire; les Alsaciens-Lorrains sont Allemands, exactement comme les Poméraniens et les Brandebourgeois sont Prussiens (2) ».

La *nationalité*, au sens juridique du mot, comporte divers éléments. C'est la qualité dont jouissent les citoyens d'un État; elle comporte des devoirs et des privilèges : devoir d'obéissance à cet État, droit à sa protection, droit d'y résider librement, exercice de droits politiques. En tant qu'Alsaciens-Lorrains, les habitants de l'Alsace-Lorraine sont-ils astreints à ces devoirs et jouissent-ils de ces droits particuliers ?

Il ne peut s'agir pour eux d'un droit de protection, l'Alsace-Lorraine n'ayant ni existence internationale, ni représentation diplomatique, ni force armée, ni pouvoir d'exécution. « C'est l'Empire seul qui est qualifié pour intervenir à propos des sujets Alsaciens-Lorrains, de sorte qu'ici encore la nationalité alsacienne-lorraine se fonde absolument dans la nationalité allemande » (3).

Le droit de domicile, de résider librement sur le territoire de l'État auquel on appartient est en Alle-

(1) LABAND. Tome I, p. 254.

(2) *Id.* T. II, p. 583.

(3) *Id.* T. II, p. 585.

magne plus théorique que pratique. Il en est particulièrement ainsi en Alsace-Lorraine depuis que la loi du 9 juin 1871 a ordonné l'application immédiate de l'article 3 de la constitution ainsi conçu : « Il existe pour toute l'étendue du territoire fédéral un *indigénat* commun. L'effet de cet indigénat est de donner à quiconque appartient (comme sujet ou citoyen) à l'un des Etats de la Confédération, la faculté de se comporter dans tout autre Etat fédéral comme les habitants même de cet Etat » (1).

En démontrant plus haut qu'il n'existe pas en Alsace-Lorraine de pouvoir politique qui se distingue de l'Empire, nous avons, par le fait même, démontré que les habitants de la Terre d'Empire n'ont pas en tant qu'Alsaciens-Lorrains, de devoirs d'obéissance différents de ceux auxquels ils sont astreints, en tant qu'Allemands, envers l'Empire. L'Alsace-Lorraine étant directement soumise à la souveraineté allemande, sans interposition d'un pouvoir politique intermédiaire, ses habitants n'ont à obéir qu'à l'Empire.

Nous avons vu déjà la théorie contraire du professeur Léoni d'après laquelle les organes de l'Empire qui exercent le pouvoir en Alsace-Lorraine, l'exercent à un titre particulier, l'Empereur étant souverain particulier du pays et possédant ainsi un pouvoir théoriquement distinct du pouvoir de l'Empire. En l'admettant, il faudrait conclure que les Alsaciens-

(1) *Annuaire de Lég. étrang.* 1872, p. 236.

Lorrains ont un devoir d'obéissance particulier. M. Léoni en tire effectivement un de ses principaux arguments en faveur d'une nationalité alsacienne-lorraine. Mais nous avons vu aussi combien pareil système est contraire aux travaux préparatoires de la loi du 9 juin 1871 et comment il a été constamment repoussé par la jurisprudence du Tribunal supérieur de l'Empire (1).

Le quatrième élément de la nationalité particulière réside dans les droits politiques spéciaux qu'elle confère aux citoyens d'un État.

Dans chaque État, les nationaux nomment seuls, à l'exclusion des autres citoyens allemands, qui peuvent résider sur son territoire, à la diète de l'État comme à ses assemblées provinciales ou communales.

A la différence des nationaux des autres États, les habitants de la Terre d'Empire n'ont pas ce privilège. Ils ne sont pas seuls à élire et à être élus à leurs assemblées particulières. A l'époque où nous sommes (1^{er} janvier 1874), les seules assemblées locales d'Alsace-Lorraine sont les conseils généraux, d'arrondissement et municipaux. Sur ce point le Droit administratif français est encore en vigueur avec ses lois électorales basant la qualité d'électeur sur la jouissance des droits civiques et la possession d'un domicile. On s'est contenté de remplacer dans les textes les mots de « tout Français » par ceux de

(1) Arrêts précités des 15 mai 1874 et 17 avril 1884.

« tout Allemand » et ainsi les citoyens allemands immigrés en Alsace-Lorraine élisent et sont élus aux assemblées locales de la Terre d'Empire (1).

« Il résulte de là que le droit de citoyen de l'Alsace-Lorraine, en face de la nationalité allemande ou des droits de citoyen de l'Empire, serait un droit purement illusoire et sans effets juridiques ; ce serait violer toutes les règles rationnelles juridiques que d'imaginer un droit de cette nature » (2).

Enfin, quantité de lois françaises longtemps demeurées en vigueur en Alsace-Lorraine attachent à la nationalité de nombreuses conséquences juridiques. « De là, la question suivante : dans les

(1) Loi du 24 janvier 1873 réorganisant, sous le nom de *Rezirckstag* et de *Kreistag*, conseil général et conseil d'arrondissement : Art. 3 « ... Est électeur, dans la commune où il a son domicile, tout Allemand âgé de 25 ans et jouissant de la plénitude de ses droits civiques. Est éligible tout électeur ayant son domicile dans la circonscription et tout Allemand âgé de 25 ans, jouissant de ses droits civils, s'il paye des impôts directs dans la circonscription, » *Annuaire de Législation étrangère*, 1874, p. 544.

Même loi, article 6 : « Les dispositions de l'article 3 sur l'électorat et l'éligibilité seront appliquées à l'élection des Conseils municipaux ».

Aujourd'hui encore, la loi du 4 juillet 1879, sur l'éligibilité à la *Délégation*, exige des candidats les mêmes conditions que la loi du 24 janvier 1873 sur les élections au Reichstag : « Est éligible *tout électeur* qui a son domicile dans le district ou le cercle, ainsi que *tout Allemand* qui a 25 ans révolus, etc... »

De même encore la nouvelle loi communale de 1895, article 3.

(2) LABAND. T. II, p. 586.

cas où le droit français exige la « qualité de Français », qu'est-ce qui en tient lieu dans la Terre d'Empire ? » (1).

Le Français peut posséder des droits civils et des droits civiques, c'est-à-dire des droits politiques. L'acquisition et la perte de ces derniers, jadis réglées par les lois constitutionnelles françaises, le sont aujourd'hui par la loi d'incorporation du 9 juin 1871, or, celle-ci accorde ces droits politiques à tout Allemand, moyennant quelques conditions de résidence et de domicile.

Quant aux droits civils, les lois françaises qui les régissent ne s'appliquent qu'au territoire alsacien-lorrain, elles rentrent dans le « Droit particulariste » (2) ; n'y sont soumises que les personnes habitant ce territoire. Là où elles parlent de « Français », il ne faut pas croire qu'il s'agisse maintenant d'« Allemands ». « Là où, dans les lois françaises, il est question de « Français », il faut entendre pour l'Alsace-Lorraine, les *Allemands qui résident dans la Terre d'Empire*. » (3).

Par suite, sur aucun point, en aucune manière, les Alsaciens-Lorrains ne possèdent de droits différents des étrangers auxquels il plaît de s'installer chez eux. Il n'y a pas de nationalité alsacienne-lorraine.

(1) LABAND. p. 589.

(2) *Partikularrecht*.

(3) LABAND. p. 591.

Cependant M. Léoni prétend apporter à l'appui de son système, en faveur de l'existence d'une pareille nationalité, un argument de texte. C'est la loi du 1^{er} juin 1870, sur l'acquisition et la perte de la nationalité d'État et de la nationalité d'Empire, étendue à l'Alsace-Lorraine par la loi du 8 janvier 1873.

Ce texte dit simplement qu'en Allemagne — et maintenant aussi en Alsace-Lorraine — les enfants légitimes acquièrent la nationalité du père, et les enfants illégitimes la nationalité de la mère. Il ne dit pas, ce qui serait beaucoup plus important, quelle nationalité, depuis l'annexion, les Alsaciens-Lorrains passent à leurs enfants. Est-ce tout simplement la nationalité d'Empire? Ont-ils aussi à leur transmettre une nationalité particulière? Ils ne peuvent transmettre que ce qu'ils ont : quelle nationalité avaient donc, pour la passer aux générations suivantes, les Alsaciens-Lorrains de 1871?

Lors de l'annexion, il n'y avait évidemment pas de nationalité alsacienne-lorraine. Les annexés étaient des nationaux français. Quelle nationalité a pu leur conférer le traité? Passé directement entre la France et l'Empire, il n'a pu leur donner que la nationalité d'Empire (1).

(1) Voir, sur cette question de la nationalité alsacienne-lorraine, *Le Messager d'Alsace-Lorraine*, notes et articles parus dans les nos des 25 novembre 1905, 13 janvier 1906, 24 mars 1906.

A propos du commentaire publié par le gouvernement de la Terre d'Empire, lors du recensement du 1^{er} décembre 1905, une controverse s'engagea entre les différents journaux du

Ainsi, parce que leur pays n'avait pas, à cette époque, de souveraineté particulière et parce qu'il n'a jamais acquis, depuis lors, un pouvoir politique autonome, les Alsaciens-Lorrains sont seuls, en

pays. La *Post* soutint, comme M. Léoni, que les annexés sont citoyens d'un État particulier.

M. Winterer, l'ancien député au Reichstag, rappela dans le *Mülhauser Arbeiterfreund*, qu'il y a trente ans, au Reichstag, alors qu'il était question de contracter un emprunt pour l'Alsace-Lorraine, il a cru pouvoir employer pour ce pays le mot fameux de Descartes : *Je pense, donc je suis...* J'ai des dettes, donc je suis. « Il est vrai, ajoute-t-il, que l'Alsace-Lorraine n'est pas un des États confédérés qui constituent l'Empire d'Allemagne. C'est un État d'une forme spéciale, appartenant à l'Empire ou aux États confédérés de l'Allemagne. L'Alsace-Lorraine a une organisation spéciale. Elle a un gouvernement spécial, des lois spéciales, des tribunaux spéciaux, des impôts spéciaux, des dettes spéciales, tout comme un État. *Elle a des citoyens d'Etat alsaciens-lorrains.* Elle a même un Conseil d'Etat. C'est une autre question que de savoir si l'organisation de l'Alsace-Lorraine en tant qu'État est parfaite. M. le Dr Léoni, juriste éminent, a traité d'une manière détaillée la question, et est arrivé à la conclusion qu'il existe une nationalité alsacienne-lorraine. »

A quoi l'*Elsässer* répondait :

« Si le député Winterer dit : « Je pense, donc je suis... » et plus loin : « j'ai des dettes, donc je suis », il s'agit là, en premier lieu, de deux « moi » différents, l'un est la personne naturelle et l'autre la personne juridique. Ensuite, l'acte de faire des dettes suffit à constituer une personnalité, mais nullement à justifier la conception de l'État. Quand, enfin, M. Winterer dit : « c'est une autre question que de savoir si l'organisation de l'Alsace-Lorraine en tant qu'État est parfaite », selon nous, il pose inexactement le problème. Car, ce n'est pas là une *autre* question, c'est *la* question par excellence, et, comme il faut répondre à cette question par la négative, il n'y a pas de nationalité propre en Alsace-Lorraine. Le

Allemagne, à être purement et simplement citoyens de l'Empire Allemand, sans posséder en même temps un Droit de citoyen particulier.

député Winterer, aussi bien que la *Post*, négligent de s'apercevoir que ce qui est mis en question, c'est une conception définie, à savoir : la nationalité, conformément au droit public de l'Empire Allemand, et non point un objet dont la capacité est variable. »

(Cités par le *Messenger d'Alsace-Lorraine* du 13 janvier 1906.)

CHAPITRE QUATRIÈME

L'ALSACE-LORRAINE N'A NI DROIT DE LÉGISLATION, NI ORGANES LÉGISLATIFS

I. — LE DROIT DE LÉGISLATION.

Pendant la durée de l'occupation militaire, le pouvoir législatif appartenait tout entier au Général-gouverneur. La loi du 9 juin 1871, § 3, eut pour effet de le transmettre à l'Empereur.

Théoriquement, elle ne confiait à celui-ci qu'un pouvoir législatif diminué, car elle lui imposait pour légiférer le concours du Conseil fédéral. Mais ce concours n'était qu'une formalité. L'avis du Conseil fédéral devait être demandé, rien de plus, il n'était pas nécessairement adopté. Cette assemblée n'était pas, à proprement parler, un facteur législatif.

« Tandis qu'aux termes de la constitution,

l'Empereur est tenu de promulguer et de publier une loi régulièrement votée par le Bundesrath, sans avoir droit de *veto*; il disposait, pour l'Alsace-Lorraine, en toute liberté, du sort de la loi » (1).

En outre, et pour l'application des lois ainsi promulguées, l'Empereur pouvait rendre des ordonnances, sans avoir besoin de recourir au Conseil fédéral.

Le pouvoir politique d'où émanaient ces lois, se confondait, en somme, avec le pouvoir de l'Empire; par suite, il est impossible de les considérer comme des *lois particulières*. Émanant de l'Empire, elles étaient bien des lois d'Empire, ou, si l'on veut, des lois provinciales de l'Empire (2).

« Cela entraîne la conséquence suivante, qui est capitale au sujet du droit public : depuis que la constitution est entrée en vigueur en Alsace-Lorraine, les lois, publiées en vertu de la loi du 9 juin 1871, ne peuvent être modifiées ou abrogées que par la voie constitutionnelle de la législation de l'Empire, même quand elles se rapportent à des matières que la constitution ne soumet pas à la législation de l'Empire » (3).

(1) LABAND. T. II, p. 635 et 636.

(2) *Id.*, p. 643. « On ne peut considérer comme *lois particulières* (au sens de l'article 2 de la constitution) que les dispositions juridiques entrées en vigueur *avant* l'annexion de l'Alsace-Lorraine à l'Empire Allemand; depuis l'annexion, le pouvoir législatif, dans la Terre d'Empire, appartient exclusivement à l'Empire ».

(3) LABAND. T. II, p. 647.

Au 1^{er} janvier 1874, entre en vigueur sur le territoire alsacien-lorrain la constitution de l'Empire Allemand du 16 avril 1871. Dès ce moment, l'Empire continue, comme il le faisait depuis trois ans, de légiférer pour l'Alsace-Lorraine, mais il ne donne plus à cette législation de formes différentes de ses lois ordinaires. Cette compétence législative de l'Empire s'étend à toute matière pouvant intéresser la Terre d'Empire. Il n'y a pas encore, pas plus que sous le régime précédent, et il n'y aura pas avant plusieurs années (1) de législation particulière à l'Alsace-Lorraine.

C'est ce que reconnaît explicitement la loi du 9 juin 1871, § 3, 4^e al. : « Après l'introduction de la Constitution, c'est l'Empire qui possède, jusqu'à ce qu'une loi de l'Empire en dispose autrement, le droit de législation, même à propos des matières qui, dans les États confédérés, ne sont pas soumises à la législation de l'Empire ».

« Les pouvoirs législatifs de l'Empire, dans la Terre d'Empire, sont souverains, illimités et exclusifs » (2). Le contenu de la loi est fixé avec l'assentiment du Reichstag ; elle est soumise à la sanction du Conseil fédéral et promulguée par l'Empereur.

De ce principe admis plus haut que les lois alsaciennes-lorraines ainsi élaborées ne sont autre chose que des lois d'Empire, des lois provinciales de l'Empire, il faut tirer cette conclusion que les

(1) Loi du 2 mai 1877. Voir *infra*, 2^e partie.

(2) LABAND, p. 649.

règles habituelles sur les rapports des lois d'État et des lois d'Empire ne peuvent s'appliquer ici. Par suite, si une contradiction existe entre une loi alsacienne-lorraine et une loi d'Empire, ce ne sera pas la première qui s'inclinera devant la seconde et on appliquera, comme toujours en matière de lois du même degré, la règle : *lex posterior derogat priori*. Par suite encore, la constitution de l'Empire, elle-même, peut être modifiée par une simple loi alsacienne-lorraine qui lui est postérieure. « C'est le même pouvoir politique qui publie les lois de l'Empire et les lois particulières à l'Alsace-Lorraine ; par conséquent, sa volonté la plus récente, correspondant à sa volonté actuelle, doit avoir la priorité sur la volonté antérieure (1). »

Enfin, le régime constitutionnel de l'Alsace-Lorraine, — si toutefois la situation faite à la Terre d'Empire mérite bien ce nom, — a été créé par loi d'Empire et ne peut être modifié que de la même façon (2). Le pouvoir constituant est placé en dehors du pays. Celui-ci le subit sans y participer.

Au Reichstag, pendant la discussion de la loi du 18 juin 1873 sur la mise en vigueur complète de la

(1) LABAND. T. II, p. 955.

(2) « La constitution d'Alsace-Lorraine repose sur la loi d'Empire et sa réglementation est, par suite, soumise aux lois d'Empire. Le Reichstag est, en qualité de facteur législatif de l'Empire, un des facteurs capables de donner une constitution à la Terre d'Empire. Par le Reichstag, le peuple allemand tout entier est appelé à la confection de la constitution d'Alsace-Lorraine. » LÉONI et MANDEL. Chap. III, p. 25.

constitution allemande dans les pays annexés, M. Krüger, député protestataire du Schleswig, prit plusieurs fois la parole pour s'élever contre le système suivi à l'égard des Alsaciens-Lorrains, qui n'ont jamais été consultés sur la situation de leur pays. Il déposa un amendement tendant à ce qu'une assemblée constituante, élue au suffrage universel, fut réunie en Alsace-Lorraine pour élaborer la constitution du pays. Cet amendement fut repoussé à une très grande majorité (1).

II. — LES ORGANES LÉGISLATIFS

Ce sont, nous le savons, ceux de l'Empire : Empereur, Reichstag, Conseil fédéral ; puisque, à l'époque où nous nous plaçons, l'Alsace-Lorraine est soumise sans exception ni réserve à la législation de l'Empire. Nous connaissons et nous avons déjà réfuté la théorie de M. Léoni, faisant de l'Empereur le souverain particulier du pays déléguant partie de ses pouvoirs au Reichstag et au Conseil fédéral. Nous ne nous y arrêterons plus et constaterons seulement que l'Alsace-Lorraine subit les organes de l'Empire sans participer à leur formation.

Si elle nomme 15 députés au Reichstag (2), elle

(1) *Annuaire de législation étrangère*, 1874, p. 536 et 537.

(2) Outre sa participation à la confection de la législation et de la constitution de la Terre d'Empire, le Reichstag a encore l'examen de son budget, la réception et l'examen des pétitions

n'est pas représentée du Conseil fédéral. A cette assemblée, des *délégations*, sortes de commissions spéciales, existent d'une façon permanente pour la préparation des affaires avant les discussions. L'une d'elles, la neuvième délégation, a été instituée par décision du Conseil fédéral du 27 mai 1871 pour l'étude des affaires d'Alsace-Lorraine. Mais cette délégation n'est pas une représentation de la Terre d'Empire, puisqu'elle est nommée par les autres États parmi leurs délégués (1).

Pas de droit de législation, pas d'organes législatifs, telle est, en deux mots, la situation de l'Alsace-Lorraine entre le 1^{er} janvier 1874 et le 2 mai 1877.

émanées de ses habitants ou la concernant. Le gouvernement du pays est responsable devant le Reichstag au point de vue politique. Les membres du Reichstag ont le droit d'interpeller au sujet des affaires d'Alsace-Lorraine.

LÉONI et MANDEL, chap. III, § 25.

(1) « L'élection des membres des délégations et de leurs suppléants a lieu au début de chaque session régulière du Conseil fédéral, au scrutin secret.

» Chaque votant désigne comme membres de la délégation six États de l'Union et deux suppléants. Aux six États élus, la Prusse se joint alors de droit.

» Les États qui sont appelés à la délégation prennent leurs représentants parmi leurs fondés de pouvoir (c'est le nom des membres du Conseil fédéral), ou parmi les suppléants de ceux-ci... A l'intérieur de la délégation chaque État ne dispose que d'une voix. »

LÉONI et MANDEL, chap. III, § 24.

CHAPITRE CINQUIÈME

L'ADMINISTRATION DE L'ALSACE-LORRAINE

I. — LES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES

Les principales autorités administratives sont, sous le régime de 1874, l'Empereur, le Chancelier d'Empire, une division spéciale de l'Office de la chancellerie impériale, le Président supérieur, les Préfets et Sous-Préfets.

En ce qui concerne l'origine de leurs pouvoirs, M. Léoni, fidèle à son système, a dit des fonctionnaires en service en Alsace-Lorraine, qu'ils étaient, non des fonctionnaires *de l'Empire*, mais des fonctionnaires *de l'Empereur*.

Pourtant, l'article 1^{er} de la loi d'Empire du 31 mars 1873 sur les fonctionnaires s'exprime ainsi : « Tout fonctionnaire nommé par l'Empereur est fonction-

naire de l'Empire » (1). Rentrent donc dans cette catégorie les fonctionnaires d'Alsace-Lorraine. « L'Empereur est leur chef hiérarchique suprême en sa qualité d'organe de l'Empire, puisqu'il exerce comme tel le pouvoir politique en Alsace-Lorraine » (2).

La loi du 31 mars 1873 a été étendue à la terre d'Empire par une loi complémentaire du 23 décembre 1873, laquelle la met au point et l'accorde aux exigences d'une administration encore presque entièrement exercée en vertu de règlements et de textes français. Mais, d'une manière générale, elle ne fait qu'appliquer à la direction de l'administration le principe posé par l'article III de la loi du 9 juin 1871 : « Le pouvoir politique est exercé en Alsace-Lorraine par l'Empereur. »

Celui-ci, comme détenteur de l'exécutif, est la plus haute autorité administrative en Alsace-Lorraine.

En toute matière, l'article XVII de la constitution de l'Empire Allemand lui adjoint le Chancelier à titre de ministre. Celui-ci est ainsi devenu le ministre du gouvernement impérial appliqué à l'Alsace-Lorraine. Il concentre entre ses mains, le droit administratif français étant resté en vigueur, les pouvoirs et les fonctions de nos ministres. La loi du 9 juin 1871 le rend responsable, envers l'Empereur

(1) *Annuaire de Législation Etrangère*, 1874, p. 93.

(2) LABAND. T. II, p. 624.

comme envers le Reichstag, de l'administration du pays (1).

L'Office de la chancellerie impériale qui l'assiste dans sa tâche ayant, à la suite de cette loi, à s'occuper des affaires du pays conquis, on lui donna pour ces fonctions spéciales une division nouvelle chargée de tout ce qu'on peut appeler les *affaires intérieures* de la Terre d'Empire (2).

Le Droit administratif français soumet directement au ministre de l'intérieur les préfets et les autres fonctionnaires de ce département. Ce principe ne fut pas exactement respecté. On créa un *Président supérieur* résidant à Strasbourg et interposé entre les préfets et la chancellerie (3).

Ce Président supérieur ne saurait être considéré comme un ministre spécial pour l'Alsace-Lorraine. Il n'est pas responsable au sens constitutionnel. Il ne contresigne pas les décrets. Il n'est chef de l'administration qu'en vertu de la très large délégation que le Chancelier lui a faite des divers pouvoirs que les lois françaises confèrent aux ministres (4).

(1) Les décrets et règlements de l'Empereur doivent porter, pour être valables, le contre-seing du Chancelier de l'Empire qui, par là, en prend la responsabilité.

(2) En effet, les postes et télégraphes, la justice, les affaires étrangères, les questions militaires sont confiés aux divisions chargées de ces branches pour toute l'Allemagne.

(3) LÉONI et MANDEL, chap. III, § 21. — LABAND, t. II, p. 599.

(4) Ces pouvoirs furent délégués globalement au premier Président supérieur, M. de Möller, par publication du 29 février 1872.

« Il en résulte une contradiction entre la réelle importance et la situation du Président supérieur au point de vue du Droit public » (1). Il y a bien, à Strasbourg, une sorte de bureau qui classe et centralise toutes les affaires du pays, une succursale locale de la chancellerie impériale, mais cela ne constitue pas un ministère d'Alsace-Lorraine.

Le Conseil fédéral est encore un des organes de l'Empire qui s'applique à l'administration du pays conquis. Il a un droit de contrôle en matière financière. Il doit approuver toute mise à la retraite d'un fonctionnaire nommé par l'Empereur. Les autres fonctionnaires peuvent être mis à la retraite par le Président supérieur, mais sous réserve d'appel devant le Conseil fédéral (2). Enfin, il remplace le Conseil d'État français comme juge des recours pour abus en matière ecclésiastique (3).

II. — LES FINANCES.

Il est incontestable que l'Alsace-Lorraine possède des biens, des domaines, a des dettes et qu'il existe une caisse spéciale au pays.

En faudrait-il conclure qu'elle est un État ? qu'à défaut d'autres éléments, celui-là serait suffisant pour lui donner la qualité d'État-membre ?

(1) LABAND. T. II, p. 601.

(2) Lois des 31 mars et 23 décembre 1873.

(3) Loi du 9 juin 1871, art. 3, alinéas 2 et 3.

« Si tout État est nécessairement investi du droit de propriété, l'inverse n'est pas vrai et l'on ne peut pas dire que toute communauté de Droit public, revêtue de la personnalité juridique au point de vue du Droit privé, ait le caractère d'un État » (1).

La Terre d'Empire a un budget particulier, des biens et des dettes, au même titre qu'en France les communes et les départements.

Les traités internationaux conclus, dans l'intérêt de l'Alsace-Lorraine, en des matières étrangères à la compétence ordinaire de l'Empire, sont, au point de vue du Droit public et du Droit international, les traités de l'Empire. Ils sont cependant, au point de vue financier, des traités spéciaux à l'Alsace-Lorraine et n'engagent que celle-ci (2).

(1) LABAND. T. II, p. 593. M. Winterer, dans l'article de l'*Arbeiterfreund* cité plus haut, en disant à propos de l'Alsace-Lorraine, « j'ai des dettes, donc je suis » commet précisément cette confusion entre l'État et la simple personnalité administrative.

(2) Par exemple : La convention additionnelle franco-allemande du 11 décembre 1871. Le paiement des pensions, des frais de justice, la livraison des documents, registres, pièces, etc..., l'exécution des contrats passés antérieurement avec les entrepreneurs sont mis à la charge de la *Caisse d'Alsace-Lorraine*.

De même, les conventions avec le Duché de Bade pour l'entretien des ponts sur le Rhin, avec la Prusse pour l'entretien du canal de la Saar (LABAND, t. II, p. 595).

Les créances et les dettes du gouvernement français, relatives aux pays conquis, ont été transmises par l'annexion à la caisse particulière d'Alsace-Lorraine. (Jugement du Tribunal civil de Mulhouse, 20 novembre 1872).

La caisse de la Terre d'Empire supporte, en outre, les frais de la gestion administrative du pays. L'Empire ne perçoit, en Alsace-Lorraine, que les mêmes impôts qu'il perçoit dans tous les États-membres. De même, la caisse d'Alsace-Lorraine fait face aux dépenses que l'autonomie administrative met, d'une manière générale, à la charge des États. Elle supporte également les frais de législation particulière.

Bien que la Terre d'Empire n'ait pas la qualité de *membre* de l'Empire, elle paye cependant, comme les États, la contribution matriculaire.

Enfin, son budget spécial est l'objet, au Reichstag, d'une discussion particulière (1), et se trouve publié au *Bulletin des lois spéciales à la Terre d'Empire*.

Mais cette situation financière n'est pas, pour l'Alsace-Lorraine, comme elle l'est pour les autres États, l'objet d'un droit particulier. Elle constitue tout simplement, un mode de gestion administrative adopté par l'Empire, et auquel il ne tient qu'à lui de renoncer.

Cela marque la différence entre les droits financiers d'un État souverain et ceux, purement précaires, d'une personnalité de droit administratif, subordonnée aux modifications votées par un pouvoir législatif auquel elle reste étrangère.

(1) Dès 1877, le budget spécial de l'Alsace-Lorraine sera discuté, non plus au Reichstag, mais à la Délégation de la Terre d'Empire, à Strasbourg.

Sous le régime auquel la soumettait la constitution de l'Empire, telle qu'elle lui était appliquée au 1^{er} janvier 1874, l'Alsace-Lorraine, à la différence des États-membres, ne possédait ni pouvoir politique propre, ni souveraineté, ni personnalité internationale. Elle n'avait pas la qualité d'associée, de *membre*, dans l'Empire fédératif, pas de nationalité, pas d'organes propres, ni législatifs, ni administratifs. Elle était, dans toute la force du terme, une *Terre d'Empire*, quelque chose comme l'ancien territoire indien aux États-Unis, et non point un *État*.

Il nous reste à examiner quelles modifications furent apportées à ce régime ; quelles assemblées, purement consultatives d'abord, législatives ensuite, ont été créées ; quels organes furent donnés à ce pays, et si les modifications peu à peu obtenues ont enfin constitué dans l'Empire allemand « l'État-membre d'Alsace-Lorraine ».

DEUXIÈME PARTIE

LA CONSTITUTION DE 1879

CHAPITRE PREMIER

LES IDÉES AUTONOMISTES

Le régime de 1874 avait été appliqué à l'Alsace-Lorraine sans que ses habitants eussent été consultés. Le Reichstag avait, nous l'avons vu, repoussé la proposition du député protestataire danois Krüger, tendant à charger une Constituante, élue au suffrage universel par les Alsaciens-Lorrains, d'élaborer la constitution du pays. Les annexés n'avaient pas encore de représentants au Reichstag et leurs conseils généraux n'avaient plus été réunis depuis la guerre.

Pourquoi d'ailleurs les admettre à discuter leur régime, puisqu'ils étaient, aux yeux du Gouvernement, livrés par les traités à la discrétion absolue

du vainqueur et n'avaient, vis-à-vis de celui-ci, de droits d'aucune espèce ?

Un secrétaire d'État, M. de Hofman, pouvait dire en 1885 : « Quel est le titre réglant le *droit de possession* de l'Allemagne ? C'est le traité de Francfort. Or, ce traité a donné l'Alsace-Lorraine à l'Allemagne purement et simplement, laissant cette dernière libre d'en disposer à son gré... *On ne peut donc pas dire que l'Alsace-Lorraine ait des droits* » (1).

C'est contre cette théorie que les annexés, dès que la vie publique leur sera entrouverte, vont immédiatement s'élever. A l'encontre de leurs vainqueurs, ils vont prétendre avoir des droits.

Les uns — on les appellera les *Protestataires* — (2)

(1) André LEBON. *Études sur l'Allemagne politique*, p. 275 et s.

(2) La protestation lue à la tribune de l'Assemblée nationale par M. Keller, au nom de ses collègues des pays annexés, le 17 février 1871, se terminait ainsi :

« En résumé, l'Alsace et la Lorraine protestent hautement contre toute cession : la France ne peut la consentir, l'Europe ne peut la sanctionner ;

» En foi de quoi, nous prenons nos concitoyens de France, les gouvernements et les peuples du monde entier à témoin que nous tenons d'avance « pour nuls et nonavenus », tous actes et traités, vote ou plébiscite, qui consentiraient abandon en faveur de l'étranger, de tout ou partie de nos provinces de l'Alsace et de la Lorraine ;

» Nous proclamons par les présentes à jamais inviolable le droit des Alsaciens et des Lorrains de rester membres de la Nation française, et nous jurons, tant pour nous que pour nos commettants, nos enfants et leurs descendants, de le revendiquer éternellement et par toutes les voies, envers et contre tous usurpateurs. »

Dès leur arrivée au Reichstag, le 16 février 1874, les premiers

invoqueront le Droit naturel et le Droit des Gens pour soutenir que la cession d'un territoire n'est valable qu'avec l'adhésion de ses habitants, et ils réclameront un plébiscite sur le principe de l'incorporation à l'Allemagne.

députés de la Terre d'Empire déposèrent une motion ainsi conçue : « Plaise au Reichstag décider : que les populations de l'Alsace-Lorraine, incorporées sans leur consentement à l'Empire d'Allemagne, par le traité de Francfort, seront appelées à se prononcer d'une manière spéciale sur cette incorporation. »

M. Teutsch, député de Saverne, soutint cette motion au nom de ses collègues :

« Si, dans des temps éloignés et relativement barbares, le droit de conquête a pu quelquefois se transformer en droit effectif, si, aujourd'hui encore, il réussit à se faire absoudre lorsqu'il s'exerce sur des peuples ignorants et sauvages, rien de pareil ne peut être opposé à l'Alsace-Lorraine. C'est à la fin du XIX^e siècle, d'un siècle de lumière et de progrès, que l'Allemagne nous conquiert ; et le peuple qu'elle réduit en esclavage — car l'annexion faite sans notre consentement constitue pour nous un véritable esclavage moral — ce peuple est un des meilleurs de l'Europe, celui peut-être qui porte le plus haut le sentiment du droit et de la justice... »

« Un célèbre jurisconsulte, le professeur BLUNTSCHLI, de Heidelberg, dans son *Droit International codifié*, p. 285, enseigne ceci :

« *Pour qu'une cession de territoire soit valable, il faut la reconnaissance par les personnes habitant le territoire cédé et y jouissant de leurs droits politiques. Cette reconnaissance ne peut jamais être passée sous silence ou supprimée, car les populations ne sont pas une chose sans droits et sans volonté, dont on transmet la propriété.* »

« ... En nous choisissant tous, tant que nous sommes, nos électeurs ont, avant tout, voulu affirmer leur sympathie pour leur patrie française et leur droit de disposer d'eux-mêmes. »
ED. TEUTSCH. *Notes pour servir à l'histoire de l'annexion de l'Alsace-Lorraine.*

Les autres — on ne tardera guère à les appeler les *Autonomistes* — chercheront un point d'appui plus ferme dans le Droit positif. A l'Assemblée nationale de Bordeaux, leurs précurseurs auraient souhaité que la France, dans les stipulations du traité, exigeât des garanties pour le régime que l'Allemagne allait donner aux annexés. Le traité voté, ils s'efforceront en l'acceptant, en se proclamant citoyens allemands, d'obtenir le même traitement que les citoyens des autres États de l'Empire.

I. — A L'ASSEMBLÉE DE BORDEAUX.

L'on sait qu'à cette Assemblée les députés d'Alsace-Lorraine protestèrent contre l'idée d'une cession de leur pays à l'Allemagne et, adversaires en principe du traité d'annexion, refusèrent de s'occuper de ses stipulations. Le *Journal Officiel* n'a enregistré que les protestations lues en leur nom à la tribune de l'Assemblée nationale. Seules ces protestations solennelles sont passées dans l'Histoire, mais il paraît aujourd'hui (1) qu'elles

(1) C'est ce que nous apprennent les *Mémoires* parus en Berlin en 1904, d'Auguste SCHNEEGANS, journaliste en Alsace avant la guerre, puis en Suisse et en France. D'abord optant pour la France et député à l'Assemblée nationale, Schneegans revint ensuite sur son option, retourna en Alsace, reprit le *Journal d'Alsace*, fut député au Reichstag, devint le chef des autonomistes. Après la défaite de son parti, Bismarck le nomma Consul allemand à Gènes, où il mourut en 1898. Ses

n'exprimaient pas le sentiment unanime des députés alsaciens et lorrains. Sur cinq département cédés ou démembrés, quatre avaient élu Gambetta en tête de leur représentation. Gambetta, grandi à leurs yeux par son rôle durant la seconde partie de la guerre et par son patriotisme, prit de suite une grande influence sur ses collègues de l'Est et fut le véritable inspirateur de leurs éloquentes protestations contre l'annexion.

« Cette influence de Gambetta, a écrit l'un d'eux, a été au plus haut point néfaste, il nous a lancés, toutes voiles dehors, dans une politique de sentiments et de manifestation pure. Il a écarté notre pensée des devoirs que nous aurions dû remplir vis-à-vis de l'Alsace. Cette politique semblait ne s'inspirer que du passé et ne pas vouloir songer à l'avenir. Elle conduisait aux effets théâtraux que l'on sait, mais ceux-ci, s'ils ont produit en Alsace et en France l'effet d'un brillant feu d'artifice, n'ont eu, pour notre pays malheureux et sacrifié, d'autre résultat que de lui enlever sa représentation au moment où elle aurait pu lui rendre les meilleurs services et de rendre impossible sa collaboration aux négociations de paix. Que Gambetta, qui par lui-même n'avait jamais eu d'attaches avec l'Alsace, tint cette conduite pour meilleure que toute autre,

Mémoires, primitivement rédigés en français, ont été traduits et publiés en allemand par son fils. Leur impartialité, disons-le, nous paraît éminemment suspecte. Voir : *Lettre d'Alsace*, *Journal des Débats*, 25 septembre 1904.

cela ne surprendra personne ; mais nous, qui aurions dû justement penser à l'Alsace au moment où la France l'abandonnait, nous n'avons pas agi en hommes d'État en suivant Gambetta ! » (1).

D'après Schneegans, député du Bas-Rhin, le premier soin des députés alsaciens-lorrains, en arrivant à Bordeaux, fut d'aller saluer Gambetta. Le lendemain, ils se constituèrent en groupe avec Louis Chauffour comme président et nommèrent une commission chargée de rédiger leur protestation. Les voix des 17 membres du groupe se portèrent sur Gambetta, 17 voix, Keller, 16, Chauffour, 14, Küss, 12, et Schneegans, 11. Keller et Küss se rendirent immédiatement chez Gambetta et ce fut lui qui, avec Küss, rédiga ce document.

« Notre protestation, dit Schneegans, avait trait seulement... à la situation présente sans faire mention des intérêts futurs de l'Alsace. Nous ne parlions que comme députés français alors que, représentants d'une province déjà à demi détachée de la France, nous aurions dû donner de notre personne, dans ces moments mémorables, de notre parole et de notre autorité pour obtenir en sa faveur le traitement le plus favorable ; par exemple : l'exemption du service militaire pendant quelques années, l'engagement par l'Allemagne de n'exiger aucun serment politique, le maintien de la langue française et de nos lois pour une durée déterminée.

(1) SCHNEEGANS. *Mémoires*, p. 99 et 100.

» Beaucoup d'entre nous, surtout M. Hartmann, le bourgmestre de Munster, s'engageaient énergiquement dans ce sens, mais il ne fallait pas espérer gagner la majorité, et ceux qui exprimaient de telles idées furent bientôt considérés par leurs collègues comme des prussiens déguisés... » (1).

La protestation ainsi rédigée fut lue à la tribune de l'Assemblée par M. Keller, le 17 février 1871. Comme suite à la discussion qu'elle fit naître, les députés d'Alsace et de Lorraine proposaient l'ordre du jour suivant : « L'Assemblée nationale prend en considération la déclaration unanime des députés du Haut-Rhin, du Bas-Rhin, de la Moselle, de la Meurthe et des Vosges ». Mais un tout autre texte fut adopté : « L'Assemblée nationale, par sa vive sympathie pour la motion Keller et consorts, envoie l'expression de sa pleine confiance en la sagesse et le patriotisme des négociateurs de la paix » (2).

Le 26 février parvenait à Bordeaux la nouvelle que les préliminaires étaient signés sur ces bases : cession de la Lorraine avec Metz et de l'Alsace moins Belfort, indemnité de cinq milliards.

Il apparut immédiatement que la majorité de l'Assemblée approuverait le traité. Les députés d'Alsace et de Lorraine se réunirent pour rédiger un nouveau manifeste.

« Les deux courants qui les divisaient apparurent

(1) SCHNEEGANS. *Mémoires*, p. 105.

(2) *Id.*, p. 113.

alors distinctement. Pour les uns, il s'agissait de prendre pied sur la nouvelle base de l'état de choses qu'allait entraîner le traité de paix et de parler en hommes résolus à jouer encore un rôle dans la politique sous le gouvernement allemand. Les autres ne voulaient pas entendre parler d'une résolution de ce genre, ils l'appelaient criminelle. Ils proposaient le principe de l'abstention politique et de la protestation. Kœcklin fut le plus ardent défenseur de cette dernière politique, celle de Gambetta ; Hartmann, au contraire, s'éleva avec énergie contre ce système qui, disait-il, entraînerait la ruine de l'Alsace » (1).

Ce fut Hartmann qui fit insérer dans le manifeste les mots : « La revendication de nos droits nous reste éternellement ouverte ».

Le bourgmestre de Strasbourg, Küss, agonisant, signa, sur son lit de mort, le manifeste préparé par ses collègues.

Le traité, étant voté par 546 voix contre 107, le député Grosjean monta à la tribune et donna lecture du second manifeste des députés Alsaciens et Lorrains.

« Quand il eut achevé, dit Schneegans, il le remit au Président qui le prit sans dire un mot. Nous nous étions levés, nous attendions un mot d'adieu, personne ne parla. Sur quoi, nous quittâmes la salle. Un député de droite s'écria : « Pourquoi les députés Alsaciens ne restent-ils pas parmi nous ? »

(1) SCHNEEGANS, *Mémoires*, p. 119.

Kablé, qui sortait avec moi, se retourna furieux et, d'une voix tremblante de colère, il cria dans la salle : « Parce que vous venez de faire de nous des Prussiens ! » (1).

II. — LES ASSEMBLÉES DES MAIRES ET NOTABLES.

Ainsi, les députés alsaciens et lorrains n'avaient que protesté contre le traité de cession, ils n'avaient pu ou n'avaient pas voulu le discuter et solliciter au moins quelques droits pour les annexés. L'Alsace-Lorraine se trouvait livrée à la discrétion de l'Empire. En 1871, celui-ci élaborait le régime qui allait lui être appliqué, sans consultation préalable des habitants.

La discussion de la loi du 9 juin 1871 créa dans le pays un mouvement d'opinion, et des assemblées de maires et de notables se réunirent à Colmar et à Strasbourg pour étudier la situation (2).

A Colmar, les notables se réunirent le 24 mars

(1) SCHNEEGANS, pages 122 et 123.

(2) L'Assemblée de Strasbourg fut réunie sur l'initiative de Jules Klein, futur chef du parti autonomiste, alors adjoint remplaçant le maire de Strasbourg. Voici sa convocation :

« Strasbourg, 9 avril 1871. — Monsieur et honoré collègue, nos concitoyens se préoccupent, à juste titre, des conséquences de l'annexion. Il s'agit de notre avenir politique et de notre vie communale, des intérêts du commerce et de l'industrie, de la prospérité de l'agriculture et du vignoble, d'amnistie, de questions d'État, de dispense du service militaire, de demandes d'indemnités, d'une série de réclamations qui intéressent les particuliers.

1871 et nommèrent quatre délégués avec mission de se rendre à Bruxelles et à Berlin pour y défendre les intérêts en cause (1).

» Une loi relative à l'organisation de notre province va être discutée par la diète de l'Empire. Il est indispensable, dès lors, que sans perte de temps, les habitants du département du Bas-Rhin fassent connaître leurs droits et formulent leurs vœux.

» Dans ces circonstances graves, je me permets de prendre l'initiative d'une convocation, pour laquelle je sollicite votre bienveillant concours. J'ai l'honneur de prier mes collègues, MM. les Maires, de se réunir immédiatement, dans chaque canton, à l'effet de nommer un ou plusieurs délégués qui se rendront à Berlin au moment le plus opportun; quoiqu'il en soit de cet avis, j'ose espérer que vous voudrez bien accéder à ma proposition et, en vous chargeant de convocations qu'il m'est impossible de faire, réunir sans délai les maires, adjoints et même des notables de votre canton. Ils voudront bien choisir des délégués qui concourront à notre délibération de dimanche prochain. Si le canton ne devait pas être représenté, j'accepterais avec reconnaissance des observations écrites. — Veuillez agréer, etc... L'adjoint faisant fonction de maire (signé) Jules KLEIN. »

(1) On ne faisait que suivre le conseil donné par Thiers lui-même, s'il faut en croire Schneegans, aux députés Saglio et Bœrsch à Bordeaux : « Je ne puis et ne dois avoir en vue que la France : l'Alsace doit être enlevée à la France, nous ne pouvons rien faire pour vous ! *Si vous voulez obtenir des conditions spéciales pour votre pays, ce n'est pas à Bordeaux que vous devez négocier, mais à Bruxelles et à Berlin.* » (SCHNEEGANS, p. 98 et 99.)

Nous n'avons pu, à notre grand regret, nous procurer le procès-verbal de l'assemblée de Colmar. Les détails qui suivent sont empruntés au procès-verbal de celle de Strasbourg, publié à Strasbourg, en 1871 (imprimerie Moritz, Schauenburg), et dont nous devons à l'obligeance de M. Henri Albert, directeur du *Messager d'Alsace-Lorraine*, d'avoir eu communication. Nous lui en exprimons toute notre reconnaissance.

A Strasbourg, l'Assemblée eut lieu le 16 avril 1871. Jules Klein, ouvrant la séance, déclara : « Nous avons tous donné à la France des preuves suffisantes de sympathie et de dévouement pour qu'il nous soit permis de sauvegarder aujourd'hui les graves intérêts de notre pays natal. » Il donna ensuite lecture d'un projet de vœux à émettre sur les principales questions.

Kablé exprima en termes très élevés le sentiment général :

« Vos sympathies sont restées à la France, vos cœurs sont avec la France et compatissent à ses douleurs, toute l'Europe le sait et l'Allemagne ne l'ignore pas, et il n'y a que de l'honneur à affirmer nos regrets en présence du déchirement d'une nation malheureuse à laquelle nous lie une confraternité de deux cents ans.

» Ainsi nos sympathies sont connues, nos réserves sont faites et, si je les répète ici, c'est pour que l'on ne se méprenne pas sur le caractère de notre réunion.

» Abordons maintenant notre situation. Nous nous trouvons devant un fait pertinent, que nous déplorons mais que nous sommes impuissants à modifier; ce fait, c'est la cession de l'Alsace et de la Lorraine : un traité de paix, ratifié par l'Assemblée nationale française, cède à *perpétuité* notre pays à l'Empire d'Allemagne. En présence de ce fait, faut-il se croiser les bras, faut-il nous laisser envahir par des fonctionnaires qui ne connaissent

ni nos traditions, ni nos opinions, ni nos institutions, et qui bouleverseront tout cela à coups de décrets, par ignorance de nos vœux et de nos droits? Je ne le crois pas.

» Il faut que nous cherchions à sauver du naufrage les institutions qui nous sont chères et notre personnalité alsacienne, il faut que nous retrouvions notre chemin au milieu des nuages et des tourmentes qui obscurcissent notre avenir.

» *C'est le moment de nous souvenir que nous appartenons à une nationalité plus restreinte, plus obscure, mais non moins intéressante, dans le grand pays dont nous avons été détachés ; rappelons-nous que nous sommes Alsaciens.* Il nous faut sauvegarder cette nationalité en faisant acte de vitalité. Nous ne pouvons faire de démarche officielle, ni même officieuse, je l'admets ; mais nous pouvons faire connaître nos sentiments et les défendre nous-mêmes... »

L'assemblée protesta ensuite contre le projet, un instant émis dans les sphères gouvernementales, d'annexer à la Prusse Rhénane l'arrondissement de Wissembourg : « L'intégrité du territoire, tel qu'il est constitué par des traditions historiques, est d'un intérêt commun pour tous les Alsaciens. Nous devons faire partie d'une fédération, nous tenons, dès lors, à y entrer sans morcellement ni distraction... »

Parmi les vœux adoptés, le plus intéressant au point de vue politique fut celui-ci : « *L'État*

d'Alsace-Lorraine (1) réclame l'autonomie la plus large possible ; sa représentation aux grands corps politiques de l'Empire (Reichstag et Bundesrath), une représentation provinciale avec des pouvoirs bien plus étendus que ne l'étaient ceux des conseils généraux des départements. »

On désigna quatre délégués chargés de transmettre au Chancelier les vœux de l'Assemblée (2).

Si la mission de ces délégués n'aboutit à Berlin qu'à un échec complet, ces assemblées n'en furent pas moins intéressantes et utiles. Elles témoignèrent chez les annexés d'un sens politique ferme et pratique et donnèrent occasion de tracer un programme qui fut pendant plus de trente-cinq ans et qui restera longtemps encore, peut-être, le programme des revendications alsaciennes.

III. — LE PARTI AUTONOMISTE.

Le 1^{er} février 1874, les électeurs d'Alsace-Lorraine eurent à nommer quinze députés au Reichstag. De

(1) Le texte primitif portait : « La province d'Alsace-Lorraine », on lui substitua celle d'« État d'Alsace-Lorraine », sur la proposition de Kablé qui fit remarquer l'importance pour le pays conquis d'être considéré comme un État particulier, au même titre que les autres États de la Confédération.

(2) Furent désignés : MM. Jules Klein, 80 voix, Kablé, 69 voix, Edouard de Türrckheim, 38, Blümstein, 28. M. Nessel avait obtenu 24 voix, M. Pasquay, 23, M. Clog-Mertian, 22, M. Albert Berger, 17.

l'ouverture de cette période électorale, date, à proprement parler, l'entrée des annexés dans la vie publique allemande. Dès les premiers temps, s'affirmèrent à nouveau les deux tendances qui déjà s'étaient fait jour à l'Assemblée de Bordeaux : les uns repoussant le traité de Francfort ; les autres l'acceptant et se plaçant sur le terrain de la fidélité à l'Empire pour réclamer un régime plus libéral.

Les fondateurs du *parti autonomiste* furent deux hommes dont nous connaissons les idées par leur attitude à Bordeaux et à l'Assemblée des notables de Strasbourg : Schneegans et Jules Klein (1).

Le 5 janvier 1874, Schneegans ouvrit la lutte par une lettre au *Journal d'Alsace* dans laquelle il

(1) Jules Klein, adjoint au maire de Strasbourg, était pharmacien « profession sur laquelle, ainsi que le fit remarquer un Alsacien jovial et spirituel, pèse toujours en France depuis le *Malade imaginaire*, de Molière, une légère nuance de ridicule. Il fallait pour dissiper ce ridicule faire montre d'une dignité personnelle et d'une hauteur d'esprit remarquables. Klein avait une grande valeur intellectuelle et scientifique, et, de plus, une amabilité engageante qui gagnait tous les cœurs. Il était si estimé de ses concitoyens que l'étroite arrière-boutique de la pharmacie, qu'il a dirigée jusqu'à quatre-vingts ans, était rarement vide de gens qui, sans cesse, venaient lui demander conseil sur toutes les questions imaginables de droit, de politique, de vie courante. De très hauts fonctionnaires allemands eux-mêmes ne rougirent pas d'aller solliciter l'opinion du grand politique sur des questions importantes. » (M^{me} ADALBERTA VON PUTTKAMMER. *Die Aera Manteuffel* (le Régime Manteuffel), p. 53.) Bien qu'il ait toujours été son ami politique, Schneegans se montre beaucoup plus réservé dans son appréciation du caractère et du talent de Jules Klein, il lui reproche le ton cassant de sa polémique.

attaquait vivement la tactique des protestataires et affirmait la nécessité de présenter dans toutes les circonscriptions des candidats autonomistes. Ces candidats furent tous battus. La protestation obtint partout d'énormes majorités.

Ses élus signèrent tous le manifeste fameux rédigé par Gambetta, dont M. Teutsch donna lecture à la tribune du Reichstag.

En réalité, il n'y eut de députés effectivement protestataires dans toute l'acception du terme, que ceux qui, estimant avoir rempli leur mandat en protestant contre l'annexion, rentrèrent dans leurs foyers et ne siégèrent plus au Reichstag. Ce furent les quatre députés de la Lorraine : Mgr Dupont des Loges, MM. Abel, Germain et Pougnet, et quatre Alsaciens : MM. Haeffely, Lauth, l'abbé Sœhnlin et Teutsch. Les sept autres Alsaciens, avec MM. Guerber et Winterer continuèrent à venir au Reichstag prendre la parole en faveur de leur pays au cours de la discussion du budget particulier de l'Alsace-Lorraine (1). Cependant, ils s'abstinrent de participer aux travaux des commissions (2).

Après la défaite de ses idées en 1874, Schneegans voulut créer un parti national-libéral alsacien. Il réussit à grouper Kablé, Tachard, Hartmann, Schlumberger, etc., et voulut créer un organe impor-

(1) SCHNEEGANS. *Mémoires*, p. 431. Lettre de Berlin du 15 novembre 1876.

(2) Dr HAAS. *La situation de l'Alsace-Lorraine en 1895*, article précité.

tant, *die Elsässer Zeitung*, avec ce programme : création d'une Chambre de députés semblable aux Landtage des autres États de l'Empire, un ministère alsacien, une administration spéciale, une police alsacienne, un corps d'armée alsacien auquel seraient affectés tous les conscrits du pays (1).

Quand il s'agit de trouver les fonds nécessaires au développement de l'*Elsässer Zeitung*, les premiers dissentiments se manifestèrent au sein du nouveau parti. Certains se refusèrent à ce qu'on fit appel aux capitaux allemands. Schneegans se retira en apprenant qu'un subside important avait été reçu du Président supérieur d'Alsace-Lorraine. Jules Klein resta seul à la tête de l'entreprise jusqu'au mois d'août 1875, où Schneegans, après avoir collaboré à divers journaux allemands, lui apporta de nouveau son concours. Il fit en sorte que l'*Elsässer Zeitung* s'occupât beaucoup plus des événements d'Allemagne que de ceux de France et suivit la même ligne politique que les nationaux-libéraux de gauche. Sur le conseil de ses amis, Schneegans alla à Berlin afin de nouer des relations avec les chefs du parti national-libéral.

A son retour commença la campagne du parti autonomiste en vue des élections de 1876 au Reichstag. Des candidatures furent posées contre les protestataires dans toutes les circonscriptions de la Basse-Alsace. Schneegans se présenta à Saverne.

(1) SCHNEEGANS. *Mémoires*, p. 233.

« Pas un de nous, disait sa proclamation, n'a souhaité ni la guerre ni l'annexion ; nous avons tous en temps opportun protesté contre la violence qui nous était faite. Mais aujourd'hui il n'est plus temps de continuer la politique d'abstention, de refuser de nous occuper de nos affaires. Il est grand temps, au contraire, de nous en occuper par nous-mêmes avec énergie et persévérance... C'est un devoir sacré pour tous les vieux Alsaciens patriotes de s'unir autour du drapeau de notre patrie alsacienne et de nommer des députés qui auront promis de se conduire en vrais soldats et de ne pas laisser leurs concitoyens dans l'embarras » (1).

Tous les candidats autonomistes furent élus. « Nous fûmes, avoue Schneegans, étonnés de notre victoire » (2). Avant de partir à Berlin, les nouveaux députés résolurent de siéger parmi les membres de la majorité, sur les bancs du parti national-libéral (3).

A Berlin ils s'empressèrent de demander audience au prince de Bismarck qui les reçut le 24 février 1877. « Le prince nous souhaita la bienvenue, dit Schneegans, et fit la remarque que c'était la pre-

(1) SCHNEEGANS. *Mémoires*, p. 295.

(2) *Id.*, p. 301. Schneegans prétend que le gouvernement favorisa, comme moins dangereux que les autonomistes, le parti protestataire, bien que celui-ci fut soutenu par Gambetta qui avait envoyé Scheurer-Kestner faire campagne en Alsace. Il reconnaît cependant que les autonomistes avaient « l'intime sympathie » du président de Moller.

(3) Schneegans, qui connaissait déjà Berlin, partit le premier afin de retenir les sièges de ses amis.

mière fois que des députés alsaciens au Reichstag s'adressaient à lui, il salua cette démarche comme un présage favorable pour le développement des affaires alsaciennes dans le sens d'un rapprochement avec l'Allemagne. (1) » Les députés lui exposèrent alors leurs revendications sur la question des Alsaciens-Lorrains qui, ayant opté pour la France, ne pouvaient plus revenir sur leur option et rentrer en pays annexé. Sur ce point il leur fut donné satisfaction.

Fier de ce premier succès qui allait montrer leur influence aux yeux de la population (2), Schneegans aborda la question de la constitution. « Je développai au prince, dit-il, le programme de notre parti tendant à ce que la Terre d'Empire arrive à la même situation que les autres États de l'Union, que l'administration soit transférée à Strasbourg... » La réponse de Bismarck parut favorable en principe. Il déclara que les efforts du parti autonomiste lui étaient connus et sympathiques, que le gouvernement était de leur avis, sans toutefois vouloir peut-être aller jusqu'au développement demandé par eux.

(1) SCHNEEGANS. *Mémoires*, p. 306 et s.

(2) Bismarck leur raconta qu'il avait reçu une demande d'audience de Ch. Grad, député protestataire de Colmar : « Je lui ai répondu : vous venez *post festum*, j'ai déjà réglé la question avec vos collègues les autonomistes. Vous auriez dû venir avec eux. » Il se montra étonné qu'un député qui ne reconnaissait pas les événements accomplis, ni l'existence légale du gouvernement, osât faire auprès de celui-ci une semblable démarche. Certains députés protestataires sollicitèrent une audience de l'Empereur. Elle leur fut refusée.

Beaucoup dépendait de l'attitude de la population. Rien ne s'opposerait à la réalisation de pareilles réformes si le peuple acceptait loyalement les clauses du traité de paix. Les députés de la Basse-Alsace avaient pris la bonne voie en s'adressant au Chancelier, et il fallait espérer qu'ils entraîneraient le reste de la population. Il termina en leur annonçant un prochain débat au Reichstag sur l'organisation de la Terre d'Empire (1).

Sur cette question, nous allons voir comment, après quelques premiers succès, les autonomistes se trouvèrent finalement dupés par le Chancelier.

(1) SCHNEEGANS. *Mémoires*, p. 309.

CHAPITRE DEUXIÈME

CRÉATION DE LA DÉLÉGATION

I. — LE DÉCRET DU 29 OCTOBRE 1874

Les difficultés et les embarras que faisait naître l'administration de la Terre d'Empire sous le régime des ordonnances émanant de l'Empereur et du Conseil fédéral, s'accrurent encore en 1874, quand l'application de la constitution d'Empire eut donné au Reichstag compétence dans les affaires d'Alsace-Lorraine.

La nouvelle province venait d'envoyer à Berlin ses quinze premiers députés, et ceux-ci, résolus, avant tout, à ne point laisser supposer que leurs électeurs ou eux-mêmes acceptaient la situation faite à leur pays, se gardaient de rien dire ou rien faire qui put éclairer le Gouvernement sur ce pays, inconnu pour lui, et l'aider à sortir des difficultés sans nombre qui s'accumulaient sous ses pas.

Le Reichstag ne pouvait donc que voter de confiance les propositions que le Gouvernement lui soumettait. Par suite, la nouvelle procédure n'avait introduit, dans la marche générale des affaires, qu'un peu plus de complication, sans rien changer au fond des choses; mais, si cette innovation constitutionnelle ne présentait aucune utilité réelle, elle avait, par contre, le grave inconvénient de soumettre à un débat public, auquel tout le monde était mal préparé, des détails embarrassants qui étaient restés jusque là le secret des bureaux.

L'Administration avait trop à perdre au maintien d'un pareil système pour ne point s'efforcer de l'amender au plus tôt.

C'est alors que fut imaginée une ingénieuse combinaison, due, paraît-il, au Président supérieur, M. de Moller. En 1873, après de longues hésitations, le Gouvernement s'était décidé à reconstituer les trois Conseils généraux d'Alsace-Lorraine. Dans presque tous les cantons, le choix des électeurs s'était porté sur des candidats nettement hostiles au nouveau régime.

L'Administration avait laissé faire, mais, quelques semaines avant la convocation des assemblées ainsi reconstituées, elle *rappela* qu'en vertu d'une disposition de la loi française de 1833, les nouveaux conseillers auraient à prêter, au moment de leur installation, serment de fidélité et d'obéissance à l'Empereur d'Allemagne. L'effet de cette mesure fut instantané. Comme M. de Möller l'avait souhaité

et prévu, presque tous les élus refusèrent de se soumettre à cette formalité et, déclarés démissionnaires, durent être remplacés.

La plupart des candidats nouveaux, en partie déjà assermentés à d'autres titres, ne furent élus qu'à la faveur d'une abstention devenue à peu près générale et d'une série de tours de scrutin qui n'aboutissaient qu'à des majorités souvent inférieures au dixième des électeurs du canton. Cependant la stricte légalité était sauve.

Au surplus, le gouvernement ne demandait à ces hommes ni autorité, ni influence. Il leur demandait seulement de l'éclairer sur la législation française du pays, de venir en aide à ses fonctionnaires afin de sortir d'une période, trop longue déjà, de tâtonnements et d'erreurs, et d'alléger autant que possible le poids d'une responsabilité qu'il avait été, jusque là, seul à porter. Tout fiers de leur importance, les nouveaux conseillers généraux s'empressèrent d'aller au devant de tous les désirs de l'Administration (1).

Le parti que celle-ci pouvait tirer de dispositions aussi serviables ne devait point échapper à l'esprit fin et sagace du Président supérieur. Il vit de suite qu'il pourrait en tirer un instrument propre à annihiler l'influence des députés protestataires tout en procurant à son administration les éléments d'information dont elle avait manqué jusqu'alors.

(1) Voir *Revue des Deux-Mondes*, 1878, p. 448. *L'Alsace-Lorraine sous le régime allemand*, article anonyme.

M. de Möller obtint de l'Empereur et de M. de Bismarck la création d'un corps consultatif de trente membres, issu, par voie de délégation, des trois Conseils généraux du pays et ayant pour mission de donner, en comité secret, son avis sur toutes les questions dont le gouvernement jugerait utile de le saisir.

Son nom de *Délégation du pays* (*Landesausschuss*) indique assez son origine et sa formation.

Elle fut instituée par dépêche impériale du 29 octobre 1874. Chaque Conseil général devait élire dix membres plus trois suppléants. Les séances n'étaient pas publiques. Les solutions devaient être motivées (1).

Cette institution eut pour premier effet de faire prendre contact entre eux aux élus Lorrains et aux Conseillers généraux Alsaciens. Elle rapprochait deux provinces vouées désormais aux mêmes destinées mais qui se ressemblaient très peu jusque-là et n'avaient jamais eu d'intérêts communs (2).

Les premiers membres de la Délégation furent naturellement des autonomistes dévoués à l'Administration et prêts à collaborer docilement avec elle, puisque le décret du 29 octobre 1874 ne leur donnait pas d'autre mission.

« Les projets de loi pour l'Alsace-Lorraine, relatifs à des questions que la Constitution n'a pas réservées exclusivement à la législation de l'Empire,

(1) *Annuaire de Législation Étrangère*, 1875, p. 224.

(2) *Lettre d'Alsace, Journal des Débats*, 30 janvier 1904.

y compris le budget, *pouvaient* être soumis à la discussion et à l'*avis* de ce comité, avant de venir en délibération devant les facteurs compétents de la législature. Ce décret n'a pas créé un principe de Droit ; il n'avait, à l'origine, d'autre importance que celle d'une instruction ; même si le décret n'avait pas existé, rien n'eut empêché le gouvernement de solliciter des avis au sujet de projets de loi, et, d'autre part, l'avis favorable n'avait pas la valeur d'une condition juridique que devait remplir une loi pour l'Alsace-Lorraine » (1).

Conseillers facultatifs du législateur allemand, telle était, sous ce premier régime, la situation des membres de la Délégation.

II. — LA LOI DU 2 MAI 1877.

En vue des élections de 1877 le parti autonomiste avait commencé, nous l'avons vu, une vigoureuse campagne. A la différence des protestataires qui s'abstenaient de participer effectivement aux travaux du Reichstag, il voulait, disait-il, agir dans l'intérêt des annexés et, en se plaçant sur le terrain de l'acceptation loyale du traité de Francfort, il se faisait fort de faire modifier la constitution du pays. L'Administration, — quoiqu'en dise Schneegans, — tenait au succès des autonomistes, elle voulut les recommander discrètement aux électeurs

(1) LABAND. T. II, p. 601.

en montrant que leur méthode politique seule était efficace. Voilà pourquoi, en 1876, le gouvernement impérial émit un projet de réorganisation de la Délégation. Ce projet n'eut pas pour cause les revendications des autonomistes; il eut pour objet d'accroître leur influence.

Il fut soumis à l'examen de la Délégation le 1^{er} juin 1876. Dans la forme qu'il revêtait à ce moment il donnait seulement au gouvernement la faculté de donner à la Délégation l'élaboration d'une loi, au lieu de la donner au Reichstag; le concours du Conseil fédéral et de l'Empereur restant toujours absolument nécessaire.

Les membres de la Délégation firent remarquer l'insuffisance du projet qui leur était soumis. Reprenant le programme intégral du parti autonomiste auquel ils appartenaient pour la plupart, ils réclamèrent l'institution d'un ministère spécial pour l'Alsace, la représentation du pays au Conseil fédéral et une « réelle indépendance législative » (1).

Le projet fut discuté au Reichstag, en mars 1877, peu après les élections. C'était encore le projet soumis l'année précédente à l'examen de la Délégation, laissant au gouvernement la liberté de s'adresser, à son choix, au Reichstag ou à la Délégation (2)..

(1) *Annuaire de Législation étrangère*, 1878, p. 188.

(2) Dans une *Lettre de Berlin*, du 27 novembre 1876, Schneegans donne de curieux détails sur l'attitude des différents groupes du Reichstag en face de ce projet :

« Nous trouvons ici d'abord les partis « conservateurs »

Le mode de recrutement des membres de la Délégation restait l'élection à deux degrés par les Conseils généraux.

Avant d'intervenir dans la discussion, les

d'aucuns diraient féodaux, ceux qui se sentent plus directement attirés par les argumentations de la bureaucratie et du monde plus spécialement administratif. Ceux-ci ne voient qu'avec regret tout ce qui augmenterait l'influence d'une assemblée délibérante ; ils n'entendent pas diminuer en quoi que ce soit l'omnipotence, ou seulement le pouvoir, des organes exécutifs. Ils sont d'avis qu'il faut tenir l'Alsace-Lorraine en tutelle, et sans doute cette tutelle est-elle leur idéal en dehors de notre pays aussi. Ils estiment que nous devons être conduits pendant de bien longues années encore, comme des enfants mineurs qui ne savent pas gérer leurs affaires ; ils ne tiennent pas compte de nos droits, je veux dire du droit que possède toute population de régler ses intérêts dans la limite de la constitution, ils ne tiennent pas compte des preuves de capacité politique que nous avons données sous le régime français ; ils ne tiennent pas compte de la déclaration de M. de Bismarck lui-même, en 1871. Alors que le Prince-chancelier s'élevait avec force contre une administration qui aurait fait de nous des « enfants mineurs », ils repoussent le projet parce qu'ils entendent laisser le champ libre à l'administration, — et l'on a bien le droit de se demander jusqu'à quel point ces alliés de la bureaucratie prussienne ne nourrissent point la pensée de pétrir l'Alsace-Lorraine pendant une série d'années jusqu'au jour où elle leur paraîtra mûre pour être incorporée purement et simplement au royaume de Prusse. C'est là un danger dont il a été question quelquefois déjà, qui n'est pas chimérique et sur lequel je compte revenir dans une prochaine lettre.

» Toute autre est l'argumentation des partis libéraux. Ceux-ci repoussent le projet parce qu'il diminue les attributions du Parlement et, disent-ils, qu'il n'augmente pas dans une mesure équivalente celles de l'Assemblée provinciale d'Alsace-Lorraine. Qu'arrivera-t-il, se demande-t-on dans ces milieux, si nous votons le projet de loi ? — « Le Landesausschuss sera évidem-

autonomistes tinrent conseil sur la tactique à adopter. « J'estimais, dit Schneegans, que nous devions demander le plus possible et exposer notre programme autonomiste avec toutes ses conséquences. Nessel soutint ma manière de voir. North était d'avis contraire. Il pensait que nous devions produire des revendications extrêmement modérées afin de ne pas nous aliéner ceux qui seraient disposés à nous soutenir. En somme, ce n'était là qu'une question de forme. Mais je pensais que nous devions nous préoccuper à la fois de l'impression produite en Alsace et de celle produite au Reichstag et sur le gouvernement lui-même. Pour l'Alsace, il fallait produire nos revendications intégralement en évitant dans la forme toute expression capable de froisser ceux que nous voulions gagner. Bergmann et Back se rangèrent à l'avis de North. Nessel et moi restâmes donc en minorité, et nous n'eûmes plus qu'à nous soumettre. Nous ne le fîmes qu'à contre-cœur, mais nous ne voulions pas nous séparer de nos amis sur une question de forme » (1).

ment d'accord avec le Bundesrath et avec l'Administration chaque fois que ceux-ci lui soumettront des propositions qui seront populaires en Alsace-Lorraine et favorables à une extension de la vie locale ; il ne le sera plus pour les autres questions et c'est alors le Parlement qui sera saisi du conflit : c'est-à-dire que le gouvernement usera du Parlement pour imposer à l'Alsace-Lorraine les mesures impopulaires... Le Parlement n'interviendra donc dans les affaires d'Alsace-Lorraine qu'en qualité de magister auquel on fait appel quand il s'agit d'appliquer la férule ». *Mémoires*, pages 458 et 459. .

(1) SCHNEEGANS. *Mémoires*, p. 316 et s.

Le 17 mars, Bergmann prit la parole au nom du petit groupe. Après lui, un protestataire critiqua le projet, et reprocha au Chancelier de donner comme base à la constitution future une Assemblée aussi étroitement domestiquée que la Délévation. Sous prétexte de défendre la Délévation, Schneegans répondit : « Je conclus, raconte-t-il, en déclarant que nous accepterions la présente proposition comme pis-aller, car nous attendions beaucoup plus, et que nous devions tout tenter pour arriver à un self-gouvernement du pays : Nous irons de concert avec le gouvernement, dis-je, tant qu'il suivra la voie du progrès. Nous le combattons quand il cessera d'aller de l'avant et continuerons seuls notre route défendant de notre mieux les droits et les intérêts de notre pays » (1).

Le Reichstag s'en tint au projet du gouvernement sans l'amender. L'article 1 exclut le Reichstag pour la confection des lois spéciales qui auront été soumises à la Délévation. L'article 2 déclare toutefois que ce mode nouveau n'est que facultatif même pour les lois spéciales. L'article 3 donne obligatoirement compétence à la Délévation pour le budget particulier du pays. L'article 4 déclare que le décret du 29 octobre 1874 reste en vigueur dans ses autres parties, c'est-à-dire en ce qui concerne le règlement intérieur de la Délévation et l'élection de ses membres. Il confère ainsi à ce décret un caractère

(1) SCHNEEGANS. *Mémoires*, p. 322 et s.

définitif et légal qui lui était jusque-là contesté (1).

Cette loi ne satisfait personne. Elle ne touchait qu'à la confection des lois, sans résoudre, pour le reste, la question de la constitution réclamée par les autonomistes. Elle laissait subsister le mode d'élection par les Conseils généraux des membres de la Délégation. Dans un vœu du 23 décembre 1877, celle-ci réclama autre chose (2).

III. — LOI DU 3 JUILLET 1879.

Bientôt intervint la loi du 3 juillet 1879 qui porta sur deux points : légère extension de compétence de la Délégation, nouveau système pour l'élection des délégués.

La loi du 2 mai 1877 avait rendu la Délégation *facultativement* compétente dans les limites de la législation particulière à la Terre d'Empire. Désormais elle aura dans les mêmes limites droit d'initiative législative ; les membres pourront déposer des propositions de loi (3). La Délégation pourra encore recevoir des pétitions, les examiner et les transmettre, sous forme de vœux, au Chancelier.

(1) *Annuaire de Législation étrangère*, 1878, p. 188.

(2) Elle demanda une constitution particulière comme État-membre de la Confédération avec siège du gouvernement à Strasbourg et représentation au Conseil fédéral.

(3) En tout et pour tout, depuis le 3 juillet 1879, les membres de la Délégation ont usé *trente-six fois* de ce droit d'initiative !

Quant au système électoral adopté pour le recrutement des délégués, la loi du 3 juillet 1879, avec de singulières ambitions, n'aboutit qu'à en faire le plus ridiculement compliqué que connaisse l'Europe entière.

Elle tendait à faire de la Délégation, non la représentation des citoyens d'Alsace-Lorraine, mais la représentation de toutes les entités administratives du pays. Le nombre des délégués fut porté de 30 à 58.

Les Conseils généraux nomment 34 membres (Basse-Alsace, 13; Haute-Alsace, 10; Lorraine, 11), pris dans leur sein, au scrutin de liste secret. Ils représentent les trois départements de la Terre d'Empire.

Chacune des quatre grandes villes : Strasbourg, Metz, Mulhouse et Colmar, est représentée par un délégué que le Conseil municipal choisit dans son sein.

Les 20 arrondissements ruraux ont droit chacun à un représentant. Ils ne sont pas, comme on serait tenté de le supposer, élus par les Conseils d'arrondissement qui existent encore en Alsace-Lorraine, mais bien, suivant un système analogue à celui usité en France pour les élections sénatoriales, par et parmi les délégués (*Wahlmänner*) des municipalités, nommés eux-mêmes dans chaque conseil municipal, à raison d'un délégué par 1.000 ou fraction de 1.000 habitants.

L'élection de chacune de ces trois catégories se

fait à des époques différentes. Les délégués des départements et des quatre grandes villes sont élus à la Préfecture de leur département, ceux des arrondissements le sont à la Sous-Préfecture.

Chaque délégué reçoit 25 francs par jour pendant la durée des sessions, plus le droit de parcours gratuit.

La Délégation n'a pas le droit d'examiner l'éligibilité de ses membres et la régularité des opérations électorales. On a appliqué la loi française du 22 juin 1853 sur les Conseils généraux et confié au Conseil d'État la vérification des pouvoirs (1).

L'Assemblée ne possède ni le droit d'interpellation, ni l'immunité parlementaire.

La durée du mandat des délégués est de trois ans, mais si l'élu cesse d'être membre du Conseil général ou du Conseil municipal qui l'a nommé, il perd en même temps la qualité de membre de la Délégation (2).

Nous verrons comment dans cette assemblée l'expression de la volonté populaire « trois fois tamisée » a été faussée à maintes reprises, combien pareil système s'est montré sensible aux influences administratives et quelles critiques il a soulevées (3).

(1) Les préfets et les *Wahlmänner* peuvent seuls attaquer en réalité l'élection. L'élection est jugée par le ministre.

(2) LÉONI et MANDEL, p. 68 et s.

(3) Voir notamment l'article précité de M. Pierre BRAUN, dans la *Revue des Questions diplomatiques et coloniales*, et *Lettres d'Alsace, Journal des Débats*.

A coup sûr l'adoption du suffrage universel eut été préférable. M. de Bismarck n'y était pas opposé et son intervention eut certainement entraîné l'adhésion du Reichstag. Néanmoins, le suffrage universel fut écarté et cette mesure n'eut d'autre cause que les événements politiques survenus, de 1877 à 1879, en Alsace-Lorraine.

IV. — LES ÉLECTIONS DE 1878.

Pour obtenir leur victoire électorale de 1876, les autonomistes avaient dû beaucoup promettre. Ils avaient promis l'obtention, à brève échéance, d'une constitution semblable à celle des autres États. Ils avaient promis surtout une assemblée directement élue par les Alsaciens-Lorrains qui aurait, désormais, pleine et entière compétence pour l'élaboration de leur législation particulière. Nous savons que la loi de 1877 répondait assez mal à ces promesses.

Elle provoqua chez les annexés le plus vif mécontentement. Les plus dévoués partisans des députés autonomistes ne leur ménagèrent pas les critiques. Chauffour écrivit à Schneegans que son groupe avait agi beaucoup moins comme parti autonomiste que comme parti des fonctionnaires (1). D'autres déclarèrent que les députés de la Basse-Alsace eussent rendu de plus grands services au pays en

(1) Lettre de Chauffour à Schneegans du 14 mai 1877. SCHNEEGANS, p. 332.

se montrant moins bruyamment enthousiastes de la politique impériale, en restant unis aux autres députés d'Alsace-Lorraine au lieu de se jeter dans les bras des nationaux-libéraux et des conservateurs allemands (1).

Kablé surtout, dont l'influence à Strasbourg était considérable, cet esprit supérieur, dont nous connaissons le rôle prépondérant tant à l'Assemblée nationale de Bordeaux qu'aux réunions des notables de 1871, Kablé, un instant collaborateur de Schneegans, se sépara avec éclat des autonomistes. Il le fit à la suite d'un voyage à Paris et d'une entrevue avec Scheurer-Kestner. Désormais, il réclamera « l'autonomie dans le vrai sens du mot », mais combattrà la « coterie autonomiste. »

(1) E. DE TURKHEIM. Id., Schneegans reproche, au contraire, aux protestataires leur alliance avec le *Centre*, qui, à cette époque, était dans l'opposition.

« En ce moment, l'Alsace-Lorraine, grâce à nos élections de 1875, n'a guère d'autre appui au Parlement que le *Zentrum*, c'est-à-dire la fraction ultramontaine. C'est avec ce parti que nos députés ont noué des relations ; ce sont les chefs de ce parti, M. Windthorst (de Meppen) notamment, qui plaident parfois notre cause. Ils le font avec talent, à leur point de vue particulier, et c'est aussi à un point de vue particulier qu'ils sont soutenus par nos propres orateurs. Ce parti pourtant n'a pas l'oreille du Parlement ; les plaintes les plus justes, les réclamations les plus légitimes viennent se briser contre un sentiment qui a sa source dans un ordre d'idées de beaucoup supérieur à celui auquel nous sommes habitués, en Alsace-Lorraine, à ramener nos affaires.... la lutte des principes libéraux contre l'ultramontanisme. » Lettre de Berlin, 29 novembre 1876. *Mémoires*, p. 461.

Les députés de la Basse-Alsace augmentèrent maladroitement le mécontentement en se rendant à Kiel, au baptême du nouveau cuirassé *Bavière*, où Schneegans porta un toast à la marine allemande.

Le 13 juin 1878, à la suite des attentats commis contre la personne de l'Empereur, survient la dissolution du Reichstag. Les députés étaient renvoyés devant leurs électeurs.

North ne voulant plus se représenter à Strasbourg-campagne, les autonomistes avaient songé à offrir ce siège à Kablé. Ce fut pour eux un coup de théâtre quand ils apprirent que Kablé avait déjà posé sa candidature contre un des leurs à Strasbourg même. Schneegans, ayant dans son journal émis le regret que Kablé se présentât avec un programme purement protestataire contre un candidat du « parti de l'action », il lui fut répondu par une lettre précisant le programme de Kablé, programme tout à la fois de protestation quant au principe de l'annexion et d'action en vue d'une révision constitutionnelle (1).

La lutte fut violente, Schneegans fut réélu à

(1) « ...Cette division du pays politique en parti de la protestation et parti de l'action est inadmissible. La protestation n'exclut pas le moins du monde l'action, ainsi que l'ont prouvé les honorables députés de la Haute-Alsace. Ou bien prétendez-vous que l'action implique nécessairement la soumission ? C'est à ce non-sens que pourrait conduire la distinction des partis que vous établissez. Le but de vos observations est évidemment, Monsieur, de faire croire au lecteur qu'entre le programme de l'honorable M. Bergmann et le mien il n'existe aucune différence. Et cependant, mieux que personne, vous savez que mon programme a toujours compris la défense des

Saverne ainsi que North et Rack. Les autonomistes conquièrent un siège en Lorraine, par contre, ils perdirent celui de Haguenau et, symptôme plus grave pour l'avenir de leur parti, Kablé fut élu contre eux à Strasbourg.

Cette élection fut un avertissement pour beaucoup. Kablé avait déterminé une évolution chez les protestataires. Leur programme n'était plus « Protestation et abstention », mais « Protestation et action ». D'autre part, parmi les autonomistes, quelques-uns des chefs les plus en vue songèrent à évincer Schneegans et à s'allier au parti clérical. Schneegans n'ayant pu être élu au Conseil général dans le canton de Saar-Union, Klein lui-même lui conseilla de se vouer à la littérature et de renoncer à la politique. Pour sauver la situation il fallait, tous s'en rendaient compte, obtenir au cours de la session prochaine, un avantage décisif.

Schneegans partit pour Berlin. Il réussit à obtenir plusieurs entrevues de l'Impératrice, du Kronprinz et du prince de Bismarck. Au cours de ces conversations, où fut surtout agitée la question de la transformation du pouvoir exécutif en Alsace-Lorraine

droits et des intérêts du pays, mais sous la réserve expresse de la protestation que j'ai signée à l'Assemblée nationale à Bordeaux et à laquelle je tiens à rester fidèle. Je regrette que cette réserve n'ait pas assez de valeur à vos yeux pour y trouver une différence entre le programme de M. Bergmann et le mien... » — Extrait d'une lettre en date du 14 juillet 1878, adressée par Kablé au directeur du *Journal d'Alsace*, citée dans son texte français par SCHNEEGANS, p. 360.

que nous examinerons plus loin, Bismarck demanda à Schneegans s'il ne jugeait pas nécessaire de dissoudre la Délégation et de procéder à de nouvelles élections, « sur des bases plus amples », c'est-à-dire au suffrage universel.

L'autonomiste réfléchit et, malheureusement pour son pays, se montra avant tout, homme de parti. Les protestataires devenaient actifs, ils avaient pris ce qu'il y avait de séduisant dans le programme autonomiste : la conquête d'une constitution. Ils avaient plus de popularité que les autonomistes parce qu'ils se séparaient nettement de l'Administration et protestaient avant tout contre l'annexion. L'élection de Kablé avait montré l'influence sur la population d'une semblable attitude. Des élections au suffrage universel seraient sans doute l'écrasement du parti autonomiste et son élimination de la Délégation.

Cédant à ces considérations mesquines, Schneegans « fit part à Bismarck de sa crainte de voir de telles élections comprises en plébiscite et tourner défavorablement pour l'Allemagne » (1).

(1) SCHNEEGANS, p. 384. Voir aussi ADALBERTA VON PUTTKAMMER, p. 30. Jules Klein écrivait à Schneegans : « Tu vois notre pays avec 1.200.000 ultramontains exposé à un gouvernement parlementaire ! Ce serait du propre !... Il faut nécessairement trouver un moyen terme qui donne satisfaction non pas aux libéraux-radicaux qui font de la théorie et qui ne comprennent pas la situation, mais aux libéraux réfléchis qui savent mettre leur républicanisme et leur libéralisme en poche pour se contenter d'un minimum de liberté relatif, minimum que le pays est capable de supporter et de digérer. — En dépit des criailleries

Dans l'élaboration de la loi de 1879, le commissaire du gouvernement, M. Herzog, voulait que la Délégation fut élue à deux degrés, mais avec le suffrage universel pour désigner les électeurs du second degré. Ce fut Bismarck, converti par Schneegans (1), qui fit adopter le mode d'élection par les délégués des Conseils généraux et municipaux suivant le système que nous avons vu plus haut et qui avait été proposé par Jules Klein.

V. — LA LOI DU 23 MAI 1881.

Le législateur de 1879 avait réglé la compétence et le mode de recrutement de la Délégation, mais, dans la crainte de trop accorder, il avait omis de régler sa situation et ses droits en tant qu'assemblée délibérante. C'est pour réparer cette omission qu'intervint, en 1881, un projet élaboré par le Conseil

des radicaux, je ne craindrais pas de proposer le mode suivant : « 20 ou 30 membres seraient nommés par le procédé actuel, c'est-à-dire par les conseils généraux ; 20, par les conseils d'arrondissement ; et 20 ou 30, ou par *Kreis* ou par les conseils municipaux. Je crois que de cette manière on arriverait à une composition possible. Les membres nommés par les conseils généraux seraient pris au sein de ces derniers, les membres nommés par les conseils municipaux et d'arrondissement seraient choisis en dehors des conseils généraux. Le serment politique serait exigé. » SCHNEEGANS. *Memoires*, p. 353.

(1) M^{me} DE PUTTKAMMER, passage précité.

fédéral et portant sur la publicité des séances de la Délégation.

Désormais, les discussions seraient publiques, des tribunes seraient réservées aux citoyens désireux d'assister aux débats de leurs représentants. On tendait ainsi à considérer la Délégation comme une véritable assemblée législative et non plus comme un simple corps consultatif de l'ordre administratif. Mais, — conséquence, disait-on, de cette publicité des séances, — l'emploi de toute autre langue que la langue allemande était interdit dans les débats de la Délégation.

Ce projet fut discuté au Reichstag, les 26 et 27 avril 1881. Il fut vivement combattu par des députés alsaciens, MM. Guerber, Simonis et Winterer, et par un député allemand, M. Goldenberg. Le gouvernement répondit « qu'on ne pouvait tolérer que les délibérations d'une assemblée allemande fussent en public suivies dans une langue étrangère » (1).

Deux membres du *Centre catholique*, MM. de Schorlemer-Alst et Lasker, déposèrent un amendement tendant à permettre aux délégués ignorant l'allemand de conserver l'usage du français. On leur répondit que les membres de la Délégation qui ne posséderaient pas la langue allemande n'auraient qu'à écrire leurs discours et à les faire traduire avant d'en donner lecture.

(1) *Annuaire de Législation étrangère*, 1882, p. 290. Aujourd'hui encore, un grand nombre de représentants lorrains sont incapables de s'exprimer convenablement en allemand.

M. Bezançon, député de Metz, demanda pour les délégués l'immunité parlementaire. Le gouvernement objecta qu'une telle concession aux délégués leur donnerait pour critiquer les actes de l'Administration des prérogatives inconciliables avec les pouvoirs exceptionnels que possédaient en Alsace-Lorraine les autorités administratives ; que l'immunité parlementaire entraînerait une modification du régime de la presse, tel qu'il existait en pays annexé ; qu'enfin les délégués ne pouvaient prétendre à l'immunité parlementaire, puisqu'ils ne constituaient pas une représentation véritable et indépendante. Cette argumentation entraîna le rejet de l'amendement (1).

Le vote du Reichstag sur l'ensemble fut acquis le 30 avril et la loi fut promulguée le 23 mai 1881. Elle devait entrer en vigueur à la session de printemps 1882.

A la session de février, M. Winterer déposa à la Délégation une motion par laquelle il demandait au gouvernement de suspendre l'application de la loi du 23 mai 1881, et de chercher un *modus vivendi* qui permit aux délégués ignorant l'allemand de remplir intégralement leur mandat. Bien que votée à l'unanimité, cette motion n'obtint aucun résultat.

Le 16 février 1882 eut lieu la dernière séance en langue française (2).

(1) *Annuaire de Lég. étr.*, 1882, p. 291.

(2) Mme de Puttkammer dit de cette séance « qu'elle montrait encore des aspirations agressives et passionnées vers le retour

Cette séance fut marquée par une motion de M. Grad, également adoptée par la majorité de la

d'un passé et un attachement mêlé de fiévreuse angoisse à ce passé », p. 105 et 106.

Laband estime que d'ores et déjà, en vertu des lois antérieures, la Délégation possédait l'immunité parlementaire sans qu'il fut besoin d'un texte spécial : « Les dispositions des lois de l'Empire relatives à la protection des représentations nationales et de leurs membres sont applicables au Landesausschuss. Citons surtout les dispositions des §§ 105, 106 et 339, deuxième alinéa du Code pénal (dispersion d'une assemblée législative, violences en vue d'obtenir une décision, d'empêcher un membre de se rendre au lieu de réunion). Ce point est d'autant plus certain que la loi d'Empire du 30 août 1871, relative à l'introduction du Code pénal en Alsace-Lorraine, déclare à l'article 1 que les dispositions du Code où il est question des États confédérés ou de leurs corrélatifs sont applicables aussi à l'Alsace-Lorraine et à ses corrélatifs. Quelque opinion que l'on ait au sujet de la nature juridique du *Landesausschuss*, il est hors de doute qu'au point de vue de la législation et de l'établissement du budget, il exerce des fonctions analogues à celles des diètes des États confédérés, qu'il est par conséquent un « corrélatif ». D'après cela, on ne peut pas douter d'avantage que les §§ 11 (Immunité parlementaire) et 12 (immunité des comptes-rendus fidèles à la vérité) du Code pénal s'appliquent aussi aux membres du *Landesausschuss* et aux débats de cette assemblée. Il est vrai que la thèse contraire a été soutenue au Reichstag, et que toutes les demandes en vue d'obtenir la reconnaissance explicite de l'immunité ont été rejetées ; mais cela n'enlève pas leur valeur aux dispositions de lois en vigueur. » LABAND. T. II, p. 614.

« Ce qui est vrai des dispositions du Code pénal, doit naturellement l'être aussi des §§ 382, 402, 904, 905 du Code de procédure civile, et des §§ 49 et 72 du Code d'instruction criminelle (relatifs aux auditions de témoins et aux arrestations). Par contre, les dispositions, qui se rapportent spécialement au Reichstag et à ses membres, ne sont pas applicables aux

Délégation, en faveur de l'immunité parlementaire.

députés du *Landesausschuss*. » Ainsi, tandis que les membres du Reichstag ne peuvent recevoir d'indemnité parlementaire et ont simplement le droit de parcours gratuit, les membres de la Délégation ont, outre leurs frais de voyage, 20 marks d'indemnité par jour de session. LABAND. T. II, p. 615.

CHAPITRE TROISIÈME

LE « STATTHALTER » OU GOUVERNEUR

I. — NÉCESSITÉ D'UN GOUVERNEMENT DANS LE PAYS

Le même besoin de déconcentration, de décharger les organes de l'Empire des affaires alsaciennes-lorraines à l'administration desquelles ils étaient si mal préparés, qui avait déjà motivé la création de la Délégation et l'extension progressive de ses pouvoirs, fit bientôt condamner le système qui consistait à faire passer les affaires administratives du pays des Sous-Préfets aux Préfets, des Préfets au Président supérieur, du Président supérieur au Chancelier. Il s'en suivait une lenteur considérable dans l'expédition des affaires. De plus, les fonctionnaires de la chancellerie et le Chancelier lui-même étaient assez mal placés pour trancher les questions qui leur étaient soumises. Ils manquaient de renseignements

sur l'Alsace-Lorraine et ses habitants. Surtout, ils ignoraient totalement le Droit administratif français encore en vigueur sur un très grand nombre de points (1).

Les responsabilités étaient mal partagées. Elles

(1) « Bien que le prince de Bismarck fut entouré d'hommes très distingués, comme le ministre d'État Delbrück et le chef du bureau de la Chancellerie pour l'Alsace-Lorraine, Herzog, il leur manquait à tous cette connaissance intime des habitants et des conditions de la Terre d'Empire et des particularités de l'administration courante. » M^{me} DE PUTTKAMMER, ouvrage précité, p. 28.

Schneegans exposait, au Reichstag, devant le groupe national-libéral réuni, les mêmes défauts de l'organisation du pays : « Elle nous met, disait-il, dans une situation qui a pour conséquence le désarroi dans toutes les affaires ; nous avons à passer par quatre degrés : Sous-Préfet, Préfet, Président, chancellerie d'Alsace-Lorraine, et même par le Conseil fédéral et l'Empereur lui-même : aussi l'unité dans l'administration n'existe pas et n'est pas possible...

» Il en résulte des conflits entre les différentes autorités, si bien que la population ne sait jamais qui est cuisinier ou sommelier et à qui elle doit s'adresser. Le pays vit dans le sentiment d'une incertitude de droit absolue. Il y a plus ! Cette situation a pour conséquence une paralysie complète du pouvoir législatif et organisateur. Depuis l'annexion, les lois françaises subsistent et, en face d'elles, existent des lois allemandes qui, dès le début, furent introduites pêle-mêle chez nous.

» Au commencement, l'Administration avait déclaré que les lois françaises étaient abrogées *de facto* ; depuis, elle dit le contraire. Elle-même ignore, le plus souvent, si telle loi est ou n'est pas abrogée. On a vu le Préfet du Haut-Rhin, dans le même cas et presque au même moment, établir d'autres formules que son collègue du Bas-Rhin. Le désordre des lois est indescriptible dans les questions scolaires, communales,

reposaient exclusivement sur le Chancelier. Or, celui-ci, placé trop haut et trop loin, n'intervenait guère dans l'administration. Le Président supérieur, au contraire, n'était pas responsable, et cependant, c'était lui qui gouvernait en réalité.

II. — MOTIONS ET NÉGOCIATIONS.

Lors de leur première entrevue avec Bismarck le 24 février 1877, les députés autonomistes, en lui présentant les revendications de leurs électeurs, avaient placé en première ligne la nécessité pour l'Alsace-Lorraine d'obtenir un « gouvernement *dans* le pays ». Nous savons qu'au cours de cette première session ils essuyèrent un échec relatif et, au grand mécontentement de leurs amis d'Alsace, n'obtinrent que la loi sans grande importance du 2 mai 1877.

Écartée et remise indéfiniment au Reichstag, la question resta à l'ordre du jour en Alsace et surtout dans la presse du Haut-Rhin. Celle-ci se fit l'écho de bruits divers d'après lesquels l'Alsace-Lorraine allait avoir un gouvernement représentatif ou allait se voir rattacher à la Prusse par une union personnelle, l'Empereur devenant le souverain commun des deux pays. Un voyage de l'Empereur à Stras-

etc... Le sentiment de l'incertitude, en matière de droit, est général. Il serait donc nécessaire qu'un gouvernement vint, qui rétablît la vie politique avec la représentation du pays. » SCHNEEGANS. *Mémoires*, p. 343 et 344. Le texte de ce discours fut publié *in extenso* par l'*Elsässer-Journal* du 13 mars 1878.

bourg donna naissance à cette dernière hypothèse. Schneegans, dans l'*Elsässer-Journal*, esquissa au point de vue « information » les divers projets dont on parlait et émit l'avis qu'une proposition ne devait être déposée au Reichstag qu'après entente des autonomistes et du Chancelier (1).

La Délégation vint à propos fournir une base à ces négociations en émettant le 28 décembre 1877 le vœu « que l'Alsace-Lorraine ait une Constitution particulière avec la qualité d'État-membre de l'Empire, siège du gouvernement à Strasbourg et représentation au Conseil fédéral » (2).

En mars 1878, commença au Reichstag la discussion du projet de loi déposé par le Gouvernement et tendant à investir un nouveau fonctionnaire des pouvoirs appartenant au Chancelier en ce qui concerne l'Alsace-Lorraine. C'était un premier pas dans la voie de la spécialisation, sinon dans celle de la décentralisation. Schneegans proposa la motion additionnelle suivante : « Le représentant du Chancelier pour l'Alsace-Lorraine a sa résidence à Strasbourg. »

Le 8 mars, le prince de Bismarck exprima ses sentiments sur cet amendement. Il dit sa sympathie pour une pareille réforme et pour les louables efforts des autonomistes. Il demanda cependant au Reichstag de repousser la motion additionnelle, non par opposition au principe d'un gouvernement

(1) SCHNEEGANS, p. 330 et 331.

(2) *Annuaire de Législation étrangère*, 1878, p. 188.

« dans le pays », mais pour la raison qu'il y avait là une question trop complexe pour qu'on put la traiter incidemment. Il termina en disant qu'avant de placer un gouverneur à Strasbourg, avant d'en créer les fonctions, il fallait trouver l'homme capable de les remplir (1).

Les élections de 1878 interrompirent les travaux du Reichstag. Schneegans comprenant par l'élection symptomatique de Kablé sur le nouveau programme protestataire, que son parti était voué à une défaite prochaine s'il n'obtenait pas à bref délai un grand succès sur la question constitutionnelle, Schneegans revint à Berlin et réussit à se glisser dans les salons officiels.

Il y rencontra, assure-t-il, l'Impératrice et le Kronprinz qui le questionnèrent sur l'Alsace-Lorraine et les vœux de ses habitants. Le rencontrant, Bismarck lui déclara : « Nous devons régler dans cette session les affaires d'Alsace-Lorraine, ça ne peut pas continuer ainsi plus longtemps » et le convoqua pour l'entretenir de la question (2).

Le Chancelier et le député autonomiste envisagèrent la question en tous ses détails et passèrent en revue toutes les combinaisons possibles : union personnelle de l'Alsace-Lorraine et de la Prusse, introduction d'un prince allemand ou du Kronprinz comme souverain du pays ou comme régent, possi-

(1) SCHNEEGANS, p. 343 et s.

(2) Le prince dit à Schneegans : « Vous pouvez me considérer comme un allié, nous travaillerons ensemble. »

bilité d'un gouverneur nommé par l'Empereur. Bismarck penchait pour la solution qui consistait à faire de la Terre d'Empire quelque chose comme le Dauphiné dans l'ancienne monarchie française, un pays confié au gouvernement du prince héritier. « Pouvez-vous m'assurer, demanda-t-il à Schneegans, que je trouverai un appui auprès de vos amis ? Il faut que je dise à l'Empereur, en votre nom, que vous désirez devenir « Terre du Kronprinz », il faut qu'auprès de sa majesté je m'appuie sur le vœu du pays. » — « Pour moi personnellement, dit Schneegans, je puis répondre affirmativement, mais je n'ai pas le droit de le faire pour mes collègues absents. » — « Ces Messieurs ne sont donc pas encore ici ? » — « Non, Altesse, je suis le seul arrivé. » — « Eh bien ! télégraphiez-leur d'arriver et venez me voir avec eux. » — « Devrai-je solliciter une audience ? » — « Non, pas d'audience ! Quand vous voudrez, faites-moi passer votre carte, je vous recevrai toujours. Nous aurons encore à conférer » (1).

Arrivés à Berlin le 23, les députés autonomistes furent reçus par le Chancelier le 25 février. Il fut décidé de commun accord que les autonomistes

(1) Voir le récit détaillé et la reproduction tantôt résumée, tantôt intégrale de cette conversation dans les mémoires de SCHNEEGANS, p. 380 et suivantes. Les documents faisant défaut pour contrôler les dires de Schneegans et les survivants de ces débats ayant aujourd'hui disparu, on peut se demander si Schneegans, dans ces pages, n'a pas exagéré et flatté le rôle à coup sûr considérable joué par lui dans ces négociations.

allaient soulever la question en déposant un motion au Reichstag (1).

(1) La nouvelle de cette entrevue se répandit immédiatement en Alsace et en France où elle produisit une grande impression. Le 26 février, l'*Agence Havas* publiait à Paris la note suivante :

« On attribue une grande importance à l'audience que le prince impérial d'Allemagne et le prince de Bismarck ont accordée au député alsacien autonomiste Schneegans. Ce député a fait un exposé de la situation déplorable des pays annexés et déclaré qu'il fallait absolument transférer l'administration de l'Alsace-Lorraine à Strasbourg, si l'on ne voulait pas que le Gouvernement fut abandonné par ses amis. Le prince de Bismarck a pris connaissance du projet tendant à l'établissement d'une lieutenance à Strasbourg exercée par le prince impérial. D'après ce projet, le prince serait chargé de nommer les ministres pour l'Alsace-Lorraine, laquelle serait représentée au Conseil fédéral et dotée d'une Constitution. D'après les mêmes informations, le prince de Bismarck aurait reçu quatre députés alsaciens-lorrains autonomistes, qu'il a consultés au sujet du projet de M. Schneegans. La question serait donc à l'étude et c'est une grosse affaire ». — Citée par SCHNEEGANS, p. 386. Nous savons par Schneegans lui-même que son attitude, en face du prince de Bismarck, fut en réalité moins fière que celle que lui prête la note Havas. En tous cas il est absolument certain que Bismarck ne s'est pas incliné devant un projet rédigé par les autonomistes, qu'au contraire c'est sur sa demande expresse et pour servir ses vues que ceux-ci consentirent à signer et déposer au Reichstag une motion préparée de concert avec lui et le vice-président du Reichstag, M. von Stauffenberg. *Id.*, p. 386. Le fait est attesté par M^{me} de Puttkammer dont le mari devait jouer un rôle important dans la discussion de cette motion au Reichstag.

« En réalité, dit-elle, la loi constitutionnelle de 1879 ne doit son élaboration et sa promulgation qu'au prince, et la motion du député Schneegans ne fut présentée pour la première fois au Reichstag que lorsque Schneegans se fut préalablement

Celle-ci fut intentionnellement conçue en termes très vagues et très larges. Elle n'avait d'autre but que de poser la question devant le Reichstag et l'opinion publique de l'Allemagne et de provoquer un débat qui donnerait au Chancelier occasion de faire connaître ses vues. « Plaise au Reichstag, disait-elle, décider que le Chancelier d'Empire sera sollicité de faire en sorte que l'Alsace-Lorraine obtienne un gouvernement autonome et local » (1).

Sur ces entrefaites, la Délégation vota deux motions déposées par Jules Klein, tendant : la première à ce que l'Alsace-Lorraine obtint un gouvernement autonome, comme État de la Confédération, avec représentation au Conseil fédéral et gouvernement local, la seconde, à ce que le siège du gouvernement fut Strasbourg (2).

III. — LES DIVERSES SOLUTIONS PROPOSÉES.

L'Empereur et le Chancelier étaient ainsi formellement invités à choisir entre les divers systèmes constitutionnels mis en avant par l'Alsace-Lorraine.

Les uns proposaient de supprimer au § 3 de la

assuré que la motion répondait aux vues et au désir du Chancelier et qu'il pouvait compter sur son approbation ». Ouvrage précité, p. 29.

(1) SCHNEEGANS, p. 386. « Autonome et local », « *im Lande besindliche Regierung* ».

(2) *Id.*, p. 390.

loi du 9 juin 1871, les mots : « *L'Empereur exerce l'autorité publique en Alsace-Lorraine* » et de les remplacer par ceux-ci : « *L'Empereur est souverain particulier d'Alsace-Lorraine* ». C'était ce que le Droit constitutionnel dénomme l'*Union personnelle* entre la Prusse et l'Alsace-Lorraine; les deux pays gardant, d'une façon au moins nominale, leur indépendance réciproque, mais ayant tous deux le même souverain.

Les annexés étaient nettement décidés à s'opposer à toute tentative de ce genre qui aurait pour conséquence prochaine, craignaient-ils, l'absorption de leur pays par la Prusse. De son côté, le Chancelier disait à Schneegans : « Cela vous conduirait bientôt à une union virtuelle à la Prusse, ce que vous ne voulez pas et que la Prusse ne désire pas davantage » (1).

D'autres voulaient faire de l'Alsace-Lorraine un État unitaire dans l'Allemagne fédérative. L'Alsace-Lorraine dépendant déjà directement de l'Empereur et des organes de l'Empire, il n'y avait, pour cela, rien à changer à la situation du pays. Il suffisait de proclamer un principe juridique.

« Ne serait-il pas préférable, se demandait-on, de repousser complètement la présidence supérieure et, tout en gardant l'organisation départementale et préfectorale, de créer à Berlin un ministère spécial sous la direction du Chancelier. Ceci aurait pour

(1) SCHNEEGANS, p. 384.

conséquence que les relations entre la Terre d'Empire et Berlin deviendraient forcément nombreuses et intimes, grâce aux intérêts des Alsaciens-Lorrains qui les mettraient en rapport avec l'administration centrale. Berlin gagnerait à ce système d'acquérir la même influence politique que Paris avait sur l'Alsace et son administration à l'époque française » (1).

Mais il était trop tard pour réaliser cette centralisation absolue alors qu'on avait déjà formé certains organes spéciaux, tels que le Président supérieur et la Délégation. La création d'une Délégation délibérative et législative à Strasbourg entraînait forcément le transfert en cette ville du détenteur de l'exécutif pour l'Alsace-Lorraine, tandis qu'adopter un système centralisateur c'était forcément supprimer tous les organes spéciaux du pays (2).

La solution qui semblait avoir le plus de chances

(1) M^{me} DE PUTTKAMMER, p. 28.

(2) Voir SCHNEEGANS, p. 463. Lettre de Berlin du 29 novembre 1876 : « Pour un certain nombre, l'Alsace-Lorraine doit devenir la monade de l'unité allemande, si je puis m'exprimer ainsi ; en d'autres termes, c'est par nous et chez nous que l'unification germanique devrait commencer. Il y aurait encore des États particuliers ailleurs ; mais, en attendant qu'ils disparaissent pour se transformer en provinces, nous, en Alsace-Lorraine, nous leur montrerions le chemin. La centralisation, bannie du reste de l'Allemagne, commencerait chez nous ; il ne serait pas question de Chambre des députés, d'administration locale, ni de rien de semblable ; on nous réserverait la mission d'ouvrir la marche qui doit conduire toute l'Allemagne à l'idéal unitaire. »

d'être adoptée consistait à faire du Kronprinz le chef du pouvoir exécutif en Alsace-Lorraine. C'était celle que, le 9 mars 1878, le prince de Bismarck laissait entrevoir à son habituel confident Schneegans :

« Je n'ai pas encore pris l'avis de l'Empereur sur la question. Serviteur de l'Empereur, je ne puis, d'autre part, exprimer mes sentiments personnels. Il m'est, par suite, assez difficile de vous donner un conseil. A vous de voir la meilleure route à suivre. J'ai vu que les journaux ont soulevé la question du Kronprinz comme souverain d'Alsace-Lorraine. Ces articles ne sont pas absolument exacts quand ils disent qu'on établirait ainsi une sorte de gouvernement de l'Empereur par le Kronprinz ; il ne doit pas en être ainsi, cela ne vous avancerait guère. On aurait dû dire un gouvernement héréditaire, car le Kronprinz serait votre souverain. Il prendrait les mesures que prend actuellement l'Empereur, et cela, dans le pays même. On a objecté que le Kronprinz ne pouvait résider en Alsace, étant en même temps prince héritier de Prusse ; mais il n'est pas nécessaire qu'il y soit constamment, un mois par trimestre suffirait. Ne cherchez pas plus loin pour la Terre d'Empire. Ce que vous voulez, c'est un gouvernement dans le pays. Si l'Empereur était votre souverain direct et qu'il envoyât un gouverneur à Strasbourg, il lui faudrait encore avoir un cabinet à Berlin, et ce serait toujours le ministère à Berlin, tandis que le Kronprinz souverain direct devrait créer ce ministère à Strasbourg même. Il pourrait

s'adjoindre un Alsacien ou un Allemand du Sud. En tous cas, cette souveraineté est la seule qui vous détacherait de Berlin. L'acception d'une *Terre impériale* (1) soulèverait des difficultés du côté des autres États, elle exigerait de leur part abandon de certains droits. Tandis que si le Kronprinz devenait votre souverain, il n'y aurait que de légères modifications à introduire aux lois organiques. Les mots : « *l'Empereur exerce la souveraineté* » seraient remplacés par ceux-ci : « *le Kronprinz exerce la souveraineté* » (2).

Après les élections, le 21 février 1879, Bismarck avertissait Schneegans qu'il avait fait part à l'Empereur de l'idée de conférer au Kronprinz la souveraineté en Alsace-Lorraine et qu'il était à prévoir que cette solution ne serait pas adoptée, le souverain, très âgé et se sentant sous la menace perpétuelle d'un attentat, tenant à garder son fils près de lui.

Il parla d'un projet consistant à nommer le Grand-duc de Bade régent d'Alsace-Lorraine. Toutefois, Bismarck semblait éloigné de fortifier ainsi l'influence de l'un des États du Sud (3).

(1) Le Chancelier veut parler ici de la solution, envisagée plus haut, qui consisterait à faire de l'Alsace-Lorraine une parcelle d'État unitaire directement soumise à l'Empire. Nous avons vu, dans la première partie, que M. Laband considérait l'Alsace-Lorraine comme ayant été précisément placée dans cette situation par les traités de 1871.

(2) SCHNEEGANS, p. 385.

(3) *Id.*, p. 384.

C'est alors qu'il sembla s'arrêter au projet de nommer un gouverneur impérial en Alsace-Lorraine. L'idée n'était pas nouvelle, elle semblait celle de l'impératrice et de son entourage. Le prince Hermann de Saxe-Weimar aurait même écrit à Schneegans, le 24 mars 1878, déclarant que l'Empereur allait déléguer ses pouvoirs à un gouverneur résidant à Strasbourg et qu'il avait tout lieu d'espérer être nommé à cette fonction. Il terminait en demandant aux députés autonomistes d'appuyer sa candidature (1).

IV. — VOTE DE LA LOI DU 4 JUILLET 1879.

La motion des autonomistes vint le 21 mars à l'ordre du jour du Reichstag. Bismarck avait recommandé à Schneegans de prendre la parole et de présenter à l'Assemblée les mêmes observations qu'il avait maintes fois fait valoir au Chancelier au cours de leurs négociations.

Le député de Saverne commença par des considérations générales et d'ordre théorique sur les dangers pour un pays d'avoir un pouvoir exécutif, placé loin de lui et décrétant à distance. Il exposa ensuite les inconvénients pratiques du régime adopté en Alsace-Lorraine et réclama :

1° Le transfert à Strasbourg du Gouvernement avec tous ses pouvoirs ;

(1) SCHNEEGANS, p. 386.

2° L'extension des attributions de la Délégation et l'augmentation du nombre de ses membres ;

3° La représentation de l'Alsace-Lorraine au Conseil fédéral, cette représentation n'ayant qu'une voix consultative dans les affaires intéressant l'Empire en général, de manière à ne pas modifier la proportion des voix entre les divers États (1).

Kablé qui, sentant le but aussi proche, avait compris la nécessité pour tous les Alsaciens-Lorrains de s'unir et de se soutenir les uns les autres, et s'était réconcilié avec Schneegans, intervint au nom des protestataires pour appuyer la motion.

Bismarck répondit. Il dit sa bonne impression de l'attitude des autonomistes, se déclara prêt à quelques réformes et affirma que, s'il avait tant tardé à les accorder, c'était à raison de l'attitude hostile des protestataires. Il déclara qu'il était bien difficile de continuer le régime consistant à avoir à la fois un ministère à Berlin et un Président supérieur à Strasbourg et se montra favorable à l'établissement, en cette ville, d'un gouvernement avec ministère responsable, ayant trois ou quatre départements.

Son discours visait surtout à encourager les autonomistes (2).

(1) SCHNEEGANS, p. 394 et 395.

(2) Voir Schneegans, pages 398 et suivantes. Les débats se terminèrent par une controverse entre M. de Puttkammer, à cette époque membre du Reichstag, et M. de Schorlemer-Alst, membre du centre catholique. Le premier combattait l'octroi

La motion fut votée à la presque unanimité des voix (1).

Le projet de loi du Chancelier sur la Constitution d'Alsace-Lorraine fut déposé le 2 juin et discuté du 13 au 21. Le prince de Bismarck ne prit aucune part aux débats et se fit remplacer par M. Herzog. Un discours, assez maladroit, de l'autonomiste North, indisposa l'Assemblée, et la loi ne fut votée qu'à une très faible majorité. Elle fut promulguée le 4 juillet 1879. Les pouvoirs du Chancelier, comme ministre de l'Empire pour l'Alsace-Lorraine, passaient à un haut fonctionnaire résidant à Strasbourg. Aux termes de l'article 1^{er}, l'Empereur *pouvait* déléguer à celui-ci sa souveraineté sur la Terre d'Empire (2).

de réformes à un pays aussi protestataire et aussi peu germanisé et citait, à l'appui de ses dires, le manifeste de Kablé à ses électeurs. Le second répondait en attaquant Schneegans et en rappelant son attitude de chauvin français, alors qu'il était journaliste à Lyon, en 1872.

(1) Elle eut pour effet de jeter l'alarme parmi les amis du Président supérieur de Möller. Jules Klein et plusieurs membres de la Délégation voulaient signer une pétition réclamant la nomination de M. de Möller comme Gouverneur de l'Alsace-Lorraine. Ils n'y renoncèrent que sur les instances de Schneegans, trop dévoué à Bismarck pour défendre contre lui le Président supérieur. SCHNEEGANS, p. 405.

(2) Voir le texte à l'appendice.

CHAPITRE QUATRIÈME

LES ROUAGES DE LA CONSTITUTION DE 1879

I. — L'EMPEREUR.

Après la loi du 4 juillet 1879, comme après la loi du 9 juin 1871, l'Empereur d'Allemagne reste détenteur du pouvoir exécutif en sa qualité d'organe de l'exécutif pour l'Empire. Au cours de la discussion de la loi devant le Reichstag, le représentant de la Chancellerie déclara expressément : « La souveraineté dont est investi l'Empire, aux termes du traité de paix et de la loi d'annexion, lui est conservée ; le pouvoir politique, que l'Empereur doit exercer au nom de l'Empire, reste acquis à l'Empereur ; il n'est ni modifié dans le titre d'où il dérive, ni étendu ou restreint dans sa compétence » (1).

(1) LABAND. T. II, p. 605.

« Cette affirmation trouve son expression juridique, sa preuve indiscutable au point de vue du Droit public, dans ce fait que l'Empereur accomplit tous les actes politiques qu'exige l'exercice du pouvoir politique en Alsace-Lorraine *au nom de l'Empire* » (1). L'exemple le plus typique est celui de l'ordonnance impériale du 18 février 1883 dans laquelle l'Empereur approuve deux brefs du Pape « sans préjudice de tous les droits souverains dont *Nous* sommes investis en Alsace-Lorraine *au nom de l'Empire* » (2).

Cependant le pouvoir impérial et le pouvoir sur l'Alsace-Lorraine se distinguent *objectivement* — suivant l'expression de Laband — en la personne de l'Empereur. En ce qui concerne la Terre d'Empire les actes administratifs de l'Empereur sont soumis aux règles du Droit français sur les points très nombreux où il est resté en vigueur. Un grand nombre de décrets ne peuvent être rendus qu'en Conseil d'État. La loi du 30 décembre 1871 avait confié au Président supérieur les fonctions administratives du Conseil d'État français. La loi du 4 juillet 1879 en chargea le nouveau ministère d'Alsace-Lorraine. Toutefois, le Conseil d'État, ne pouvant agir qu'à la condition d'être indépendant et distinct du ministère, on peut considérer d'une façon générale comme abrogés, les anciens textes réclamant en certains cas l'intervention de cette Assemblée.

(1) LABAND. T. II, p. 605.

(2) Cité par LABAND, *cod. loc.*

Par suite, l'Alsace-Lorraine est en même temps dépourvue d'un tribunal administratif supérieur. L'article 9 de la loi de 1879 a, sans doute, créé un corps administratif nouveau qu'elle a intitulé *Conseil d'État*, mais sans en faire l'équivalent du Conseil d'État français. Ce n'est qu'une Assemblée consultative, surtout décorative, assurent quelques-uns, placée auprès du gouvernement pour satisfaire ceux-là qui rêvaient d'un Sénat alsacien à côté de la Délégation (1). Elle doit donner son avis : 1° sur les projets de loi ; 2° sur les règlements d'administration publique ; 3° sur toutes les affaires que le Statthalter lui soumet. Elle se compose : 1° du

(1) En mai 1878, Jules Klein écrivait à Schneegans : « Il faudrait entourer le gouvernement, quelque fut sa forme, d'un Conseil de 7 ou de 9 membres, dont les 2/3 fussent Alsaciens. Ce Conseil serait facile à composer. Les éléments sont là : Schlumberger, Aug. Dollfus, Ferd. Schneegans, Kœchlin, Bergmann au besoin pour les tarifs, Aug. Schneegans pour l'instruction publique, North pour les questions financières : ce serait à mon avis la seule manière d'introduire l'élément alsacien dans l'Administration. Ce Conseil aurait la haute main et la haute surveillance dans toutes les questions administratives ; il examinerait toutes les mesures que le gouvernement se proposerait de prendre ; *il aurait le droit de veto* et surtout il lui appartiendrait le droit de proposer la destitution ou le déplacement ou la mise à la retraite, etc..., de tous les fonctionnaires moins, bien entendu, les ministres. » Citée par Schneegans, p. 354.

En mars 1879, Klein élaborait de concert avec M. de Puttkammer, un projet de Constitution. Il le soumettait à Kablé, qui regrettait l'absence, en face de la Délégation, d'un Sénat de 15 membres, dont 8 Alsaciens, parmi lesquels on aurait recruté un Conseil d'État de 7 à 8 membres. *Id.*, p. 391.

secrétaire d'État et des sous-secrétaires d'État qui composent le ministère d'Alsace-Lorraine ; 2° du président du Tribunal supérieur et du procureur général près ce tribunal ; 3° de 8 à 12 membres nommés par l'Empereur (1).

Notons qu'une simple loi particulière suffirait sans révision constitutionnelle pour investir cette assemblée d'attributions contentieuses.

II. — LE STATTHALTER

Aux termes des articles 1^{er} et 2 de la loi du 4 juillet 1879, le Statthalter réunit en sa personne les pouvoirs de l'Empereur et ceux du Chancelier.

Il existe cependant entre ces deux catégories d'attributions une différence capitale. Les pouvoirs du Chancelier lui sont nécessairement transmis. Ils

(1) Lors de la création du Conseil d'État, trois membres devaient être proposés par la délégation. Le 16 Avril 1880 elle choisit au premier tour MM. Schlumberger et Zorn de Bulach père et, au second tour, M. Massing. L'Empereur ratifia ce choix et appela en outre au Conseil d'Etat MM. Adam, notaire ; Gustave Bergmann, l'ancien député autonomiste battu par Kablé ; de Burg, chef d'état-major du 15^e corps d'armée ; Dr Geffken, professeur à la Faculté de droit de Strasbourg ; Jules Klein ; Edouard Kœchlin, industriel ; Dr Laband, l'illustre professeur à la Faculté de droit de Strasbourg ; baron Hetto de Reinach et Edouard de Türrckheim, propriétaires.

Presque tous, on peut le remarquer, particulièrement Bergmann et de Türrckheim, étaient autonomistes notoires. A leur tête figurait Jules Klein, le grand chef du parti.

sont inhérents à la fonction de Statthalter, en sont la raison d'être permanente. Au contraire, les pouvoirs de chef d'Etat ne sont pas nécessairement entre ses mains. L'Empereur a seulement la faculté de les déléguer à son Statthalter et il les confère personnellement à chaque nouveau gouverneur.

Il en résulte, dit Laband, que le Statthalter n'est pas un régent (Vice-Empereur), mais un fonctionnaire (Ministre). Confirmant ce système, une loi d'Empire du 28 avril 1886 est venue lui allouer une pension de retraite en cas de cessation de ses fonctions. (1)

Le Statthalter est nommé par l'Empereur. Le Chancelier contresigne l'ordonnance de nomination de même que l'ordonnance lui conférant les pouvoirs de chef d'Etat.

Quand il agit comme tel, il est libre de toute responsabilité constitutionnelle. Ses actes sont alors contresignés par le secrétaire d'Etat qui, par là, en assume la responsabilité. Au contraire, dans tous les actes où il joue le rôle de Chancelier d'Empire pour l'Alsace-Lorraine, le Statthalter contresigne les ordonnances impériales et devient responsable.

En droit, cette responsabilité ministérielle du Statthalter n'existe que vis-à-vis du Reichstag et non vis-à-vis de la Délégation. En fait, cependant, le gouverneur et son secrétaire d'Etat n'ont guère de rapports avec le Reichstag, tandis que la Délégation

(1) LABAND. T. II, p. 616.

tion est à même, à propos par exemple de l'examen du budget particulier du pays, de critiquer et de contrôler les actes du gouvernement. Mais ses critiques, comme les votes de blâme et les ordres du jour qu'elle peut émettre, restent toujours sans valeur effective et ne peuvent, tant que l'Empereur leur garde sa confiance, amener la retraite du Statthalter ou de ses ministres (1).

En résumé et si l'on tient compte de ce que, même là où il est chef d'État, le Statthalter, nommé par l'Empereur, reste le fonctionnaire respectueux de celui-ci, la loi du 4 juillet 1879 a donné à l'Alsace-Lorraine un chancelier spécial résidant à Strasbourg, mais n'en étant pas moins un organe de l'Empire appliqué au gouvernement d'une Terre d'Empire.

III. — LE MINISTÈRE.

Le ministère a, à sa tête, le secrétaire d'État, il comprend quatre divisions : intérieur, justice, finances, commerce, confiée chacune à un sous-secrétaire d'État. Ils sont nommés par l'Empereur et non par le Statthalter, leur responsabilité parlementaire devant la Délégation et même devant le Reichstag est absolument illusoire. Les dispositions de la loi sur les fonctionnaires d'Empire leur sont applicables. Et, de fait, ils ne sont autre chose que des fonctionnaires (2).

(1) LABAND. T. II, p. 620.

2) *Id.*, p. 621.

Le premier secrétaire d'État fut M. Herzog, jusqu'alors directeur des affaires d'Alsace-Lorraine à la chancellerie impériale. M. Pommer-Esche eut l'intérieur et les cultes ; M. le Dr Mayr, les finances ; M. Max von Puttkammer, la justice (1). Restait à nommer le sous-secrétaire d'État au commerce, et il semblait que celui-ci dût être un Alsacien.

Dans leur entrevue du 21 février 1879, le prince de Bismarck avait, en effet, avisé Schneegans de son intention d'appeler des Alsaciens-Lorrains à collaborer au gouvernement. Il lui demanda les noms de deux de ses compatriotes qui pourraient entrer au ministère, et Schneegans se hâta de proposer Jules Klein (2).

Le 8 juin, un fonctionnaire apprenait à Schneegans que les deux ministres alsaciens seraient vraisemblablement Bergmann et Klein. Schneegans aurait, s'il faut l'en croire, prié lui-même le Chancelier de ne pas faire de lui un sous-secrétaire d'État, à raison des attaques incessantes dont il était l'objet de la part de ses compatriotes (3).

Finalement, le gouvernement résolut de ne prendre au ministère qu'un seul Alsacien, Jules Klein. Celui-ci, pressenti par MM. de Pommer-Esche et de Puttkammer, demanda d'abord du temps pour réfléchir. Son parti, Schneegans en particulier, le poussaient à accepter. Il refusa cependant. Les véritables

(1) M^{me} DE PUTTKAMMER, p. 31.

(2) SCHNEEGANS, p. 32 et 33.

(3) *Id.*, p. 412 et s.

motifs de son refus n'ont jamais été connus. La population d'Alsace-Lorraine ne cachait pas son mécontentement et la déception que lui causait le peu d'importance de la révision de 1879. Entrer au ministère dans ces conditions, c'était encourir l'impopularité et le mépris de ses compatriotes. Jules Klein recula. A la nouvelle de son refus, qui était, suivant le mot de Schneegans, la mort de leur parti (1), les députés autonomistes vinrent le supplier de revenir sur sa décision. Il y consentit, mais il était trop tard; la nouvelle du refus avait été télégraphiée à Bismarck, et celui-ci, furieux et déçu, retirait toute offre de portefeuille à un Alsacien-Lorrain (2).

De même que le Statthalter était un fonctionnaire d'Empire ne dépendant que de l'Empereur, et sans responsabilité réelle vis-à-vis de la Délégation, les ministres n'étaient eux aussi que des fonctionnaires parmi lesquels les vœux de la population dépourvus d'interprètes n'auraient guère chance d'être accueillis.

(1) Voir SCHNEEGANS, p. 412 et s.

(2) Voir M^{me} DE PUTTKAMMER, p. 33. Klein aurait déclaré par la suite qu'il aurait accepté, pour peu qu'on eut insisté davantage.

Voir également : *Lettre d'Alsace, Journal des Débats* du 8 octobre 1904.

IV. — LA DÉLÉGATION.

La Délégation est incontestablement plus qu'une Assemblée locale, qu'un Conseil général français ou qu'un Landtag provincial tel qu'il en existe dans les États allemands.

D'une part, « elle jouit, dans toute leur étendue et dans leur pleine vigueur, de tous les droits, qui sont ordinairement de la compétence de la représentation nationale dans l'État constitutionnel » (1).

D'autre part, elle diffère profondément des diètes des États confédérés de l'Allemagne. Elle ne possède pas un pouvoir indépendant. « Alors que les diètes sont partie intégrante et nécessaire de l'édifice constitutionnel des États, la Délégation peut, sans qu'on touche à la constitution, se voir enlever toute collaboration à l'élaboration d'une loi (2). *Le Landesausschuss est un organe de l'Empire, un corps spécial représentant le Reichstag général dont il remplit les fonctions dans les affaires d'Alsace-Lorraine* » (3).

La population de la Terre d'Empire ne possède pas, en effet, de droits civiques distincts de ceux que confère la qualité de citoyen de l'Empire. Elle ne constitue pas une nation à la différence des États

(1) LABAND. T. II, p. 610.

(2) LÉONI et MANDEL, § 26, p. 61.

(3) LABAND. T. II, p. 611.

particuliers et n'a point droit à une représentation nationale. La loi du 9 juin 1871 et les lois d'introduction de la constitution impériale la lui avaient refusée, et il serait faux de dire que la loi de 1879 est revenue sur ce refus.

Après, comme avant 1879, il n'y a pas de représentation du peuple alsacien-lorrain, il n'y a qu'un droit pour les annexés d'être représentés au Reichstag comme citoyens allemands. Pour des raisons pratiques de compétence et de division du travail, la loi de 1879 a seulement permis au Reichstag de se faire remplacer, pour les affaires spéciales alsaciennes qu'il connaissait mal et qui lui prenaient trop de temps, par une section particulière dite Délégation d'Alsace-Lorraine.

Et pour mieux marquer le caractère tout spécial de cette Assemblée, ses membres ne sont pas élus par le peuple ; ils sont pris parmi les compétences, parmi les corps administratifs, conseils généraux ou municipaux du pays.

V. — LE CONSEIL FÉDÉRAL.

Avant comme après la loi du 3 juillet 1879, le Conseil fédéral demeure l'un des facteurs législatifs de l'Alsace-Lorraine. Selon les cas, il intervient concurremment avec l'Empereur et le Reichstag, ou concurremment avec l'Empereur et la Délégation.

C'est encore un organe de l'Empire étranger au pays et appliqué par la volonté d'une autorité extérieure à l'administration de ses affaires.

L'Alsace-Lorraine étant soumise à ses décisions, il serait assez logique qu'elle put y envoyer deux ou trois mandataires. Ce serait pour elle le couronnement de l'autonomie. Le Conseil fédéral n'étant que l'assemblée des États confédérés, y prendre place, ce serait devenir l'égale des autres États. Les autonomistes avaient toujours fait figurer à leur programme révisionniste la représentation de l'Alsace-Lorraine au Conseil fédéral.

Au cours de son entrevue du 23 février 1879 avec le Chancelier, Schneegans agita la question, lui disant que c'était pour les Alsaciens-Lorrains un point d'honneur que d'obtenir cette réforme. A sa grande surprise, Bismark se montra pleinement favorable. Il fit bien observer qu'il y avait quelques nuances à respecter, que c'était une réforme assez difficile mais non impossible, et qu'à son avis le représentant de l'Alsace-Lorraine au Conseil fédéral devait être un chargé d'affaires, un agent diplomatique du pays, élu, si la chose pouvait se faire, par la Délégation, en tous cas, un Alsacien (1).

En la circonstance, Schneegans se montra, chose curieuse, moins autonomiste, moins alsacien que le prince de Bismarck lui-même. Celui-ci envisageait comme possible la nomination par la Délégation

(1) SCHNEEGANS, p. 304.

tion d'un fondé de pouvoir au Conseil fédéral. Schneegans, au contraire, dans son grand discours du 21 mars au Reichstag, déclarait qu'il serait suffisant de donner à la représentation de l'Alsace-Lorraine au Conseil fédéral voix consultative dans les affaires autres que celles spéciales à la Terre d'Empire (1).

Les autonomistes abandonnaient en somme ici comme lorsqu'il s'agissait de l'élection de la Délégation au suffrage universel, toute idée d'une représentation vraiment nationale et populaire. Ce faisant il semble bien qu'ils trahissaient leur mandat. Cette voix consultative ne fut même pas donnée à un Alsacien. Schneegans, que son rôle dans toutes les négociations de cette période désignait, plus encore que Jules Klein, au choix du Gouvernement pour occuper un poste administratif, et qui par suite de l'impopularité qu'il avait encourue, ne pouvait devenir fonctionnaire en Alsace-Lorraine même, Schneegans semblait devoir être envoyé au Conseil fédéral.

Mais Jules Klein venait précisément de refuser un portefeuille. Un Alsacien ne pouvait représenter à Berlin un gouvernement qui ne comptait que de vieux Allemands. De plus Bismarck, dont les avances venaient d'essuyer un refus, n'était pas tenté de les renouveler. Schneegans fut simplement conseiller ministériel et plus tard consul en Italie (2).

(1) SCHNEEGANS, p. 304.

(2) *Id.* P. 412 et s.

VI. — L'ADMINISTRATION

En Alsace-Lorraine, l'Allemagne avait trouvé une administration vigoureuse, extrêmement concentrée, dans laquelle toute décision venait d'en haut et qui réduisait au minimum la part de l'initiative populaire dans la gestion des affaires publiques. Le Général gouverneur d'abord, la constitution de 1874 ensuite, eurent grand soin de ne toucher en rien à ce système administratif du second Empire, qui convenait si bien à un pays conquis. Les constituants de 1879 suivirent cet exemple. Les organes constitutionnels furent modifiés, mais on ne toucha pas aux organes administratifs. Ainsi la Terre d'Empire s'est-elle, de longues années, trouvée sous un régime qui, au point de vue des libertés publiques, constituait dans l'Empire Allemand un régime d'exception.

La hiérarchie française de la loi de pluviose an VIII est maintenue : ministre, préfet, sous-préfet et maire. On se borne à ajouter un échelon de plus et à intercaler le Statthalter entre le ministre et le préfet.

Les pouvoirs de chacun de ces fonctionnaires continuent d'être réglés par la loi française ; le nombre des sous-préfets est seulement augmenté et l'étendue de chaque arrondissement diminuée. Les Conseils généraux et d'arrondissement se réu-

nissent en sessions ordinaires ou extraordinaires avec les attributions que leur conférait l'ancien Droit administratif français.

Le territoire des communes n'a pas été modifié. Elles gardent également leur double caractère de circonscriptions territoriales dans lesquelles s'exerce la puissance publique pour la défense des intérêts généraux et de corps jouissant d'une certaine autonomie pour la défense de leurs intérêts particuliers.

Toute commune est représentée par un maire, un ou plusieurs adjoints et un conseil municipal, mais les pouvoirs de ces autorités diffèrent suivant qu'on se trouve en des communes de plus de 25.000 habitants (Metz, Strasbourg, Mulhouse, Colmar), ou en des communes plus petites.

Dans les communes de plus de 25.000 habitants, le conseil municipal *présente* le maire. Le candidat est désigné au scrutin secret. Le maire reçoit sa nomination du Statthalter. Si ce dernier n'approuve pas le choix du conseil municipal, celui-ci doit procéder à un nouveau scrutin.

Le ministère peut nommer, à la place d'un maire, un administrateur de mairie dans les trois cas suivants : Quand le conseil municipal, à la suite du refus par le Statthalter d'agréer le candidat par lui présenté, refuse à son tour de procéder à une nouvelle présentation ; quand deux présentations n'ont pas été agréées ; quand le conseil municipal présente de nouveau un candidat déjà repoussé par le Statthalter. Cet administrateur ne peut être nommé

pour plus d'un an. Cette institution que la loi regarde comme provisoire peut durer indéfiniment, aussi longtemps que le conseil municipal ne présente pas un candidat agréé par le Statthalter. L'administrateur restera donc en fonctions tant que le Gouvernement aura intérêt à ne pas accepter un maire ; seulement, chaque année, on se livrera à la petite comédie qui consiste à demander au conseil municipal de présenter un candidat pour, ensuite, ne point l'agréer.

Dans les petites communes, la nomination du maire est faite par le préfet. A la différence de ce qui se passe pour les communes de plus de 25.000 habitants, il doit prendre le maire parmi les conseillers municipaux.

La loi allemande a modifié le Droit français en faisant disparaître le principe de la gratuité des fonctions municipales. Le conseil municipal peut demander et le ministre accorder un traitement au maire de toute commune comptant au moins 2.000 habitants.

Le maire prête serment en ces termes : « Je jure obéissance à la constitution et fidélité à l'Empereur. » Maire et conseillers municipaux sont nommés pour six ans, ces derniers le sont au suffrage universel et direct par tous les citoyens allemands âgés d'au moins 25 ans qui habitent la commune (1).

En ce qui concerne les litiges administratifs, l'Alsace-Lorraine ne possède pas une Assemblée

(1) LÉONI, p. 52 et s., t. II.

chargée des fonctions contentieuses du Conseil d'État français. Conformément à l'ancienne jurisprudence française, le ministre est, en Alsace-Lorraine, juge de droit commun en matière administrative. Le Conseil de préfecture est maintenu.

VII. — LES LOIS DE POLICE.

Comme l'organisation administrative, les lois de police appliquées à l'Alsace-Lorraine ont été empruntées aux textes français en vigueur en 1871. Mais tandis qu'en France ces textes ne recevaient que de rares applications ou tombaient peu à peu en désuétude, le gouvernement allemand les a appliqués dans toute leur rigueur aux habitants des pays annexés.

La première de ces dispositions constituait le fameux *paragraphe de la Dictature* récemment abrogé. Il donnait en tout temps aux autorités administratives les pouvoirs que l'article 9 de la loi du 9 août 1849 ne donne en France aux autorités militaires qu'en certaines circonstances particulièrement graves (1), et aux autorités civiles qu'en

(1) 1^o Investissement de la place ou du poste par l'ennemi, qui intercepte les communications avec le dehors.

2^o Attaque de vive force ou par surprise.

3^o Sédition intérieure de nature à compromettre la sécurité de la place.

4^o Formation de rassemblements armés sans autorisation dans un rayon de 10 kilomètres.

certains cas limitativement déterminés, tels que un péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée.

En France, « l'état de siège ne peut être ordonné que par une loi désignant les communes, les arrondissements ou les départements qui y sont soumis, et fixant sa durée ; à l'expiration de ce temps, il cesse de plein droit, si une loi nouvelle n'est pas venue le proroger. Exceptionnellement, dans deux cas seulement, le Président de la République peut établir l'état de siège : celui d'ajournement des Chambres, qui doivent alors se réunir de plein droit deux jours après ; celui de dissolution de la Chambre des députés. La proclamation de l'état de siège ne peut alors avoir lieu avant l'entier achèvement des opérations électorales, si ce n'est en présence d'une guerre étrangère, dans les territoires menacés par l'ennemi, et à charge de convoquer et de réunir les collèges électoraux dans le plus bref délai » (1).

En Alsace-Lorraine, au contraire, d'après l'art. 10 de la loi du 30 décembre 1871 sur l'organisation administrative, c'est le Président supérieur (plus tard le Statthalter) qui prononçait l'état de siège.

Il le faisait s'il jugeait la sécurité publique menacée et sans autre obligation que d'aviser le Chancelier des dispositions prises (2).

(1) DALLOZ, *Dictionnaire pratique de Droit*, V^o Places de guerre, n^o 5.

(2) Loi du 30 décembre 1871, art. 10 : « En cas de danger pour la sécurité publique, le Président supérieur peut prendre

En France, la loi du 9 août 1849 fait passer aux autorités militaires les pouvoirs dont les autorités civiles étaient investies pour le maintien de l'ordre. Elles peuvent désormais déférer tout délit aux tribunaux militaires, faire des perquisitions de jour et de nuit au domicile des citoyens, éloigner les repris de justice et tout individu qui n'a pas son domicile dans les lieux soumis à l'état de siège, ordonner la remise des armes et des munitions et procéder à leur recherche et à leur enlèvement, interdire les publications et les réunions qu'elles jugent de nature à exciter ou à entretenir le désordre (1).

En Alsace-Lorraine, c'était à lui-même que le Statthalter, en proclamant l'état de siège, conférait sans contrôle ces pouvoirs exceptionnels.

En un mot, la Terre d'Empire était toujours et de plein droit supposée en état de rébellion et sous la menace de dispositions rigoureuses, dont l'application ne dépendait que du bon plaisir souverain du Statthalter. Toute garantie était enlevée aux droits et aux libertés des habitants.

Aussi exceptionnelle et aussi rigoureuse était

immédiatement toutes les mesures qu'il juge nécessaires. Il peut en outre, sur le territoire exposé, exercer les pouvoirs conférés aux autorités militaires, dans le cas d'état de siège, par la loi du 9 août 1879. Il doit aviser sans retard le Chancelier des dispositions prises.

« Le Président supérieur a le droit de requérir, dans un intérêt de police et pour l'exécution des mesures indiquées ci-dessus, les troupes qui se trouvent en Alsace-Lorraine. »

(1) DALLOZ. *Dictionnaire pratique*, eod. verb. n° 6.

la législation appliquée jusqu'à ces derniers temps, aux associations et aux réunions.

En Allemagne, la réglementation du droit d'association est déclarée matière particulière à chaque État et, malgré la proposition souvent faite au Reichstag d'une loi générale accordant la liberté d'association à tout l'Empire allemand, les systèmes en vigueur varient encore à l'infini

Dans la Reuss, toute association politique est interdite. Dans le Mecklembourg, ces associations doivent obtenir l'autorisation ministérielle. Dans la Hesse, les mineurs, les apprentis et les élèves des écoles ne peuvent en faire partie. Dans le Grand-duché de Bade sont seules interdites les associations contraires à la constitution et aux bonnes mœurs et celles qui menacent l'État et la sécurité publique. Dans le Wurtemberg, la liberté d'association est absolue (1). Une loi d'Empire du 11 décembre 1899 est venu corriger quelque peu cette diversité en permettant aux associations politiques formées légalement de se coaliser ou de se fédérer.

En Alsace-Lorraine, l'administration allemande succédant à l'administration française du second Empire, s'est réservé les excessifs pouvoirs de police qu'exerçait celle-ci à l'égard des associations et des réunions.

Jusqu'au 9 mars 1905, les associations furent régies par d'anciens textes français : les articles

(1) Voir Paul SIEBERCK. *Politisch-sozialen — A B C Buch*, t. II, p. 682.

291-294 du Code pénal, la loi du 10 avril 1834 et le décret du 15 mars 1852. Jusqu'à vingt membres l'association était libre. Du jour où elle inscrivait son vingt-et-unième adhérent, elle devenait illicite, elle devait être dissoute et ses membres encouraient une condamnation, à moins qu'elle n'obtint l'autorisation administrative.

L'autorisation devait être demandée au préfet du département où l'association avait son siège, ou, si elle s'étendait à plusieurs départements, au ministère d'Alsace-Lorraine. Les fonctionnaires ne devaient délivrer l'autorisation que s'ils n'apercevaient aucun danger pour l'ordre public dans l'existence et l'activité de l'association. Une autorisation donnée pouvait toujours être retirée par la suite (1).

En France, où, depuis longtemps, on les appliquait si mollement, ces lois ont toujours paru tyranniques. Elle furent une entrave pour le développement de notre vie publique. En Alsace, strictement appliquées par l'administration que nous savons, elles eurent ce résultat de donner le principal rôle dans la vie politique au préfet de chaque département. C'était à lui d'autoriser ou de dissoudre à son gré les comités et les ligues. Si les influences personnelles eurent dans la Terre d'Empire une si longue puissance, elles en sont redevables aux fonctionnaires intolérants qui, jusqu'à ces dernières

(1) Voir LÉONI, p. 122 et s.

années (1), proscrivant toute association entre annexés, les empêchèrent de se concerter et d'agir.

L'annexion maintint aussi en vigueur jusqu'en 1905 une autre loi française qui, vers la fin de l'Empire, régla notre droit de réunion, la loi du 6 juin 1868.

Les réunions publiques ayant un but politique ou religieux n'étaient pas libres. Elles étaient soumises à la nécessité d'une autorisation accordée par le sous-préfet. De même qu'en France, la réunion ne pouvait avoir lieu que dans un local couvert et fermé; aucun assistant ne devait être armé. Il fallait un président et deux assesseurs. La participation à la réunion d'étrangers, de femmes et d'enfants n'était pas interdite en principe, mais leur exclusion pouvait être ordonnée par le préfet suivant les circonstances. Un commissaire de l'administration avait droit d'entrer dans la salle. Il pouvait dissoudre la réunion dès qu'elle devenait tumultueuse ou si, malgré son rappel à l'ordre, le président laissait traiter des questions étrangères à l'ordre du jour. Toutefois, une loi allemande du 31 mai 1869, rendue plus tard applicable à l'Alsace-Lorraine, et qui eut une énorme influence sur l'organisation du parti socialiste et du *Volksverein* catholique, permettait aux associations politiques autorisées de donner librement des réunions.

(1) Le comité de la *Landespartei* fut autorisé il y a quelques années.

Les lois rigoureuses que tous les gouvernements appliquaient jadis à la presse ont aujourd'hui fait leur temps. Notre ancien régime restrictif a fait place à la loi de 1881. Une loi libérale du 7 mai 1874 s'applique à tout l'Empire allemand. L'Alsace-Lorraine seule lui a été soustraite et reste soumise aux lois françaises du 21 octobre pour les écrits non périodiques et du 11 mai 1868 pour la presse proprement dite.

La profession d'imprimeur ne peut être exercée qu'en vertu d'un brevet délivré par le ministère de l'intérieur. Le nombre des imprimeries est limité dans chaque département. Aucun écrit ne peut être imprimé qu'après déclaration à la préfecture.

Quant à la presse périodique, on distingue les publications politiques et non politiques.

A l'exclusion des étrangers, des femmes, des mineurs, tout citoyen allemand jouissant de ses droits civiques et politiques peut fonder une publication périodique après déclaration déposée à la préfecture quatorze jours au moins avant l'apparition du premier numéro.

Les journaux qui traitent, comme dit la loi française, « de matières politiques ou d'économie sociale », sont soumis à de pesantes prescriptions. Ainsi l'éditeur d'un journal quotidien doit déposer un cautionnement considérable, et tant que subsistait le paragraphe de la dictature, le Statthalter pouvait, en vertu de ses pouvoirs dictatoriaux, interdire tout journal paraissant dans la Terre d'Empire. Les feuilles

politiques ou économiques paraissant à l'étranger, ne peuvent être vendues en Alsace-Lorraine qu'avec l'autorisation du gouvernement. Cette dernière disposition, malgré ses termes généraux, vise en réalité les journaux français.

D'autres mesures, malgré leur apparente généralité, n'ont d'autre but que de soustraire les annexés à l'influence française, ce sont les règlements sur la police des étrangers.

L'hôte chez qui un non-Allemand passe la nuit, doit en faire la déclaration aux fonctionnaires de police. Celui qui veut séjourner plus de deux mois, ou s'établir à demeure dans le pays, doit faire une déclaration à la sous-préfecture, où un titre spécial (*Meldekarte*) lui est délivré. La formalité du passeport, longtemps nécessaire aux Français pour pénétrer dans la Terre d'Empire, est aujourd'hui disparue. Primitivement appliquée à tout étranger venant de France, elle fut réduite peu à peu aux militaires ou officiers en activité de service, aux élèves des écoles militaires étrangères, et à ceux qui avaient perdu la nationalité allemande avant leur service militaire, sans avoir, lors de leur demande de passeport, plus de quarante-cinq ans.

Ni autonomie, ni liberté, ainsi peut, en deux mots, se caractériser ce régime qu'on a pompeusement intitulé : Constitution de 1879. Les autonomistes avaient fait trop de concessions au cours de leurs

négociations; pour des raisons mal définies, ils avaient abandonné la revendication d'une véritable représentation du pays au Conseil fédéral et à la Délégation; le moment venu, le courage leur avait manqué d'occuper les postes qu'ils s'étaient fait offrir; ils n'avaient pas demandé à l'administration allemande de se faire plus libérale avant de s'associer à elle. Leur campagne aboutissait à un échec absolu.

Tout au plus, avaient-ils le droit de dire aux populations que cette constitution n'était que provisoire et que bientôt elle serait achevée et complétée en un sens plus favorable aux libertés du pays.

VIII. — POURQUOI LA CONSTITUTION DE 1879 N'A PAS ÉTÉ COMPLÉTÉE.

Cette transformation, le feld-maréchal de Man-
teuffel, Statthalter d'Alsace-Lorraine, l'annonçait
en ces termes le 6 décembre 1880 :

« Voici un an que je suis dans ce pays et, si je ne me trompe, il désire un plus large développement de sa constitution. Il le faut pour la paix du pays. Mais c'est au temps qu'il appartient de mûrir un pareil fruit... Trop de précipitation pour obtenir telle ou telle prérogative peut faire manquer le but général. Le développement de notre vie constitutionnelle dépend de ceux qui siègent à la Délégation. Dois-je vous dire ma pensée? Eh bien! il est indis-

pensable d'arriver à la solution de la question par une représentation indépendante du pays, de garder fermement la modération dont vous avez fait preuve jusqu'ici, mais aussi de reconnaître ouvertement et d'accepter l'incorporation à l'Allemagne. Messieurs, ne vous méprenez pas sur le sens de mes paroles. Je ne vous demande pas encore de sympathies pour cette fusion. Je conseille simplement que le pays se fasse bien à l'idée qu'elle est définitive » (1).

Le 1^{er} février 1881, il revenait sur la même idée :

« L'intérêt de l'Alsace-Lorraine nécessite sa pleine indépendance et une constitution semblable à celle des autres États allemands. On n'y atteindra pas par des protestations et des appels au sentiment. Le seul chemin qui y conduise c'est la reconnaissance de l'annexion de l'Alsace-Lorraine à l'Allemagne.

» L'intérêt du pays exige donc que des hommes indépendants et honorables soient élus au Reichstag et que ces hommes reconnaissent franchement l'annexion » (2).

Nommez des autonomistes, disait en substance le Statthalter, et vous aurez votre constitution.

Cependant, quelques élections partielles montrèrent que les protestataires gagnaient du terrain et que le parti autonomiste était en pleine décadence. La *Presse*, journal de Kablé, menait une violente campagne contre Manteuffel.

(1) ADALBERTA VON PUTTKAMMER, pages 72 et suiv.

(2) *Id.*, p. 76.

Contrecarré dans ses dispositions conciliantes par la mauvaise volonté de ses subordonnés, vexé aussi de voir la population ne répondre à toutes ses avances que par une réserve hostile, celui-ci allait recourir à quelques mesures rigoureuses : expulsion des optants qui rentraient en Alsace, suppression de plusieurs journaux, exclusion des compagnies françaises d'assurances. Ces rigueurs eurent leur contre-coup aux élections de 1881 qui ne donnaient aux autonomistes que 5.747 suffrages contre 147.201 aux protestataires, et 9.152 aux partis allemands (1).

Les élections de 1884 n'ayant fait que confirmer la victoire des protestataires, le Statthalter déclara « qu'il ne pouvait être question d'accorder à la Terre d'Empire une constitution tant qu'elle ne voterait pas pour des hommes fidèles à l'Empire. (2) »

Le parti autonomiste n'avait tenu ses promesses ni vis-à-vis du Gouvernement, ni vis-à-vis de la population. Sa campagne aboutissait à la défaite, et ses chefs, devenus fonctionnaires, se hâtaient de disparaître.

La constitution de 1879 resta ce qu'elle était : une tentative de déconcentration dans l'intérêt des organes de l'Empire, et non une extension des droits de l'Alsace-Lorraine.

(1) Dr FRITZ SPECHT. *Die Reichstags Wahlen von 1867 bis 1897.*

(2) ADOLF BRUDER. *Staatslexikon*, t. II, Vo *Elsass-Lothringen*, p. 618

TROISIÈME PARTIE

L'ALSACE-LORRAINE SOUS LE RÉGIME DE 1879

Les modifications apportées en 1877 et 1879 au régime des pays annexés n'ont satisfait personne. Décidées par le Gouvernement en vue de fortifier l'influence du parti autonomiste, elles manquèrent leur but et consommèrent la chute de ce parti, car celui-ci avait promis au peuple l'égalité de l'Alsace-Lorraine avec les autres Etats et cette égalité était fort loin de se trouver réalisée.

De ce que l'Allemagne, en effet, est une monarchie fédérative, il résulte que, pour une importante partie des affaires publiques, chaque Etat est maître chez lui. En Alsace-Lorraine, au contraire, avant comme après 1879, les moindres détails de la législation et de l'administration sont soumis aux autorités de l'Empire.

De ce que l'Allemagne est en même temps une monarchie constitutionnelle, il résulte que l'action de l'Administration y est limitée par des textes. Dans la Terre d'Empire, situation inverse, un texte législatif donne aux autorités administratives des pouvoirs d'un autre âge. C'est le fameux *paragraphe de la Dictature* qui autorise le Statthalter et ses subordonnés à proclamer à leur gré l'état de siège dans l'étendue de leurs ressorts.

Quel que soit le titre dont on les pare, les lois de 1877 et de 1879 n'ont pas créé une constitution d'Alsace-Lorraine. Le régime qu'elles ont institué, — ou consolidé, — un auteur allemand, M. Werner-Wittich, l'a caractérisé d'un mot, c'est celui de « la bureaucratie, ce fonctionnariat organisé aristocratiquement » (1).

On l'a critiqué sur deux points : au point de vue administratif, il se montre trop avare des libertés les plus légitimes et les plus nécessaires ; au point de vue constitutionnel, par méfiance de la population, de son état d'esprit, de son patriotisme local et

(1) WERNER-WITTICH, *Deutsche und französische Kultur im Elsass*, traduit en français par M. André Korn, sous ce titre : *Le génie national des races française et allemande en Alsace*.

Voir l'édition allemande : p. 69 « La bureaucratie, ce fonctionnariat organisé aristocratiquement a en mains la puissance publique. Elle veut faire beaucoup *pour* le peuple, mais le moins possible *par* le peuple. »

P. 68 « Elle n'a pas formé ou n'a formé qu'imparfaitement ces institutions qui permettent une participation indépendante de la population à la vie publique, au mouvement social, ou ont pour but un contrôle de l'Administration. »

provincial, il lui refuse les organes ordinaires d'un État et, par là, sacrifie gravement les intérêts particuliers du pays.

Les Alsaciens-Lorrains, par l'organe de leurs journaux et de leurs représentants au Reichstag, se sont d'abord attaqués aux lois antilibérales sur la presse, le séjour des étrangers, l'administration communale, les réunions, les associations et surtout au paragraphe de la Dictature. De 1870 à 1901, il n'est question que de l'abrogation de ce texte, abrogation sans cesse demandée, plusieurs fois votée par le Reichstag, toujours repoussée par le Conseil fédéral et l'Empereur.

Cette abrogation obtenue, de suite enivrés de ce premier succès, sous la pression des nécessités économiques et politiques, ils se sont mis à l'œuvre pour faire réviser leur constitution, pour conquérir l'autonomie.

CHAPITRE PREMIER

PREMIERS ESSAIS DE RÉFORMES LIBÉRALES

Dans ses grandes lignes, le régime administratif que nous avons exposé n'a pas été modifié. Les lois restrictives sur la presse et la police des étrangers subsistent encore. Seules, deux réformes libérales ont été effectuées : une loi sur le droit d'association et de réunion et l'abrogation du paragraphe de la Dictature.

I. — LOI DU 9 MARS 1905 SUR LE DROIT D'ASSOCIATION ET DE RÉUNION.

Aux termes des lois françaises de 1834 et de 1868, applicables en Alsace-Lorraine jusqu'en 1905, nous avons vu que l'association, comme la réunion, était soumise à la nécessité de l'autorisation préalable

délivrée par le préfet quand il s'agit d'une association, par le sous-préfet s'il s'agit au contraire d'une réunion publique.

Ce système de l'autorisation préalable ne répondait plus depuis longtemps aux principes du Droit public moderne. En Angleterre, les associations politiques sont libres dès qu'elles ne troublent pas l'ordre public, seules les sociétés secrètes peuvent être frappées. En Belgique, l'article 20 de la constitution est ainsi conçu : « Les Belges ont le droit de s'associer, ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive. » En Autriche, l'association est simplement astreinte à la déclaration préalable et au dépôt de ses statuts (1). En France, la loi du 1^{er} juillet 1901 distingue les associations en trois catégories : celles qui ne veulent posséder aucune capacité juridique, elles peuvent se former librement sans autorisation ni déclaration préalables (art. 2) ; celles qui désirent posséder la capacité d'ester en justice, d'administrer leurs cotisations, de posséder leur local et qui sont astreintes à la déclaration préalable avec dépôt des statuts à la préfecture (art. 5) ; enfin les associations reconnues d'utilité publique (art. 10 et suivants).

De même, en ce qui concerne les réunions publiques, l'article 1^{er} de notre nouvelle loi du 30 juin 1881 pose ainsi le principe nouveau : « Les réunions publiques sont libres. Elles peuvent avoir lieu sans

(1) *Pandectes françaises* (Répertoire), V^o *Droit d'association*.

autorisation préalable. » A l'autorisation est substituée la simple formalité d'une déclaration préalable.

En Alsace-Lorraine, les représentants du pays au Reichstag et à la Délégation avaient à maintes reprises demandé la liberté d'association et de réunion. Ce n'est que le 9 mars 1905 qu'une loi nouvelle est venue leur donner satisfaction.

La nouvelle loi ne connaît que l'association comptant sept membres au minimum ; au-dessous de ce chiffre, l'association est absolument libre, au-dessus elle est soumise à la seule formalité de la déclaration préalable au Directeur de la police de l'arrondissement. Le préfet peut dissoudre toute association dont l'activité menace la sécurité ou la paix publique ou qui poursuit d'autres buts que ceux déterminés par les statuts. Les étrangers, les femmes, les mineurs sont exclus des associations politiques.

Le législateur du 9 mars 1905 a prévu la langue dans laquelle devraient être rédigés les statuts et, pour la première fois depuis l'annexion, une certaine part est faite officiellement à l'emploi de la langue française. En principe, « les associations ont à rédiger leurs statuts en langue allemande, et à se servir pour leurs manifestations publiques de la langue allemande comme langue d'affaires ». Cependant, exception est faite pour les parties du pays où la langue allemande est mal connue : « Pour les contrées de langue française, l'emploi de cette dernière à côté de la langue allemande est autorisé » (1).

(1) Voir le texte de la loi à l'Appendice.

Moins libéral, le règlement de la Délégation astreint, nous le savons, à l'emploi de la langue allemande les députés lorrains qui ne parlent que français.

Des pénalités sont prévues pour les fondateurs d'associations qui omettent de faire la déclaration légale ou admettent parmi leurs adhérents des étrangers ou des femmes, et pour ceux qui restent membres d'associations dissoutes par l'autorité administrative.

En réalité, cette loi est moins large que la loi française du 1^{er} juillet 1901. En France, nous avons des associations libres non déclarées et non autorisées ; en Alsace-Lorraine, dès lors qu'elle compte sept membres, l'association doit être déclarée. En France, l'association déclarée jouit d'une certaine personnalité civile, du droit d'ester en justice, et de posséder dans certaines limites ; en Alsace-Lorraine, l'association déclarée, seul type dont s'occupe la loi du 9 mars 1905, ne possède aucune personnalité. La loi en effet ne parle nulle part de la capacité des associations. Visiblement incomplète elle ne parle que des formalités de leur constitution. Elle n'a pas pour but de conférer la capacité civile puisque l'un de ses articles déclare qu'elle ne s'applique pas aux associations à qui l'État a accordé la personnalité civile.

En résumé, en Alsace-Lorraine, on ne possède pas la faculté dont nous jouissons en France de

s'associer sans déclaration. Tandis qu'en France la déclaration confère une certaine personnalité civile, en Alsace-Lorraine, la même déclaration ne donne que le droit d'exister et il faut un décret du Pouvoir exécutif pour conférer le droit de posséder.

En ce qui concerne la réglementation du droit de réunion, la loi alsacienne-lorraine du 9 mars 1905, quant aux formalités de déclaration, calque visiblement la loi française du 30 juin 1881.

D'un côté comme de l'autre, une autorisation n'est plus nécessaire, la déclaration préalable suffit. Cette déclaration est faite au sous-préfet, vingt-quatre heures avant l'ouverture de la réunion. Elle indique le jour, l'endroit et l'heure où celle-ci sera tenue, son but et le sujet des débats. Elle a lieu contre récépissé. En France, elle doit être faite par deux personnes jouissant de leurs droits civils et politiques dont l'une au moins domiciliée dans la commune où la réunion doit avoir lieu. La loi du 9 mars 1905 n'exige qu'un seul déclarant, citoyen de l'Empire, majeur et en possession de ses droits civils. En France comme en Alsace-Lorraine, un bureau, chargé de diriger les débats et de maintenir l'ordre, est nécessaire.

Mais où la loi du 9 mars 1905 se montre moins libérale, c'est en ce qui concerne le droit de dissolution de la réunion par les autorités administratives.

En France un fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire délégué par le préfet a le droit

d'assister à la réunion. « Toutefois, le droit de dissolution ne devra être exercé par le représentant de l'autorité que s'il en est requis par le bureau ou s'il se produit des collisions et voies de fait » (1).

En Alsace-Lorraine, le § 16 de la loi du 9 mars 1905 s'exprime ainsi :

« Le fonctionnaire de police chargé de la surveillance a le droit de dissoudre la réunion :

» 1° Si on ne lui présente pas, au cas où il l'exige, le récépissé de la déclaration prescrite ou l'autorisation ;

» 2° Si des personnes auxquelles il est interdit d'assister à la réunion ne s'éloignent pas après en avoir été requises ;

» 3° Si l'admission des fonctionnaires délégués par le sous-préfet est refusée ;

» 4° Si la personne responsable qui dirige les débats laisse discuter des questions étrangères à l'objet indiqué dans la déclaration ;

» 5° S'il se produit des excès qui peuvent être dangereux pour la sécurité ou l'ordre publics et que le bureau ne parvient pas à les réprimer ;

» 6° Si les orateurs excitent à des actes répréhensibles, à la désobéissance aux lois ou à des violences. »

Les personnes, à qui l'accès des réunions politiques est interdit et dont la présence peut être une cause de dissolution, sont les femmes et les étrangers.

(1) Loi du 30 juin 1881, article 9.

L'on voit avec quelle minutie, combien jalousement l'Administration, en accordant une réforme libérale, s'est efforcée de se réserver dans la plus large mesure possible, un droit de contrôle et de dissolution. Cette menace perpétuelle de dissolution planant sans cesse sur toute réunion publique n'avait pas été sans effrayer les membres de la Délégation, et M. de Koeller avait promis que la loi serait appliquée dans le sens libéral.

Un incident récent, survenu à l'occasion de la présence, dans une salle de réunion, d'une dame, *reporter* d'un journal allemand, et de la dissolution que le commissaire de police s'empressa d'ordonner sous ce prétexte, a montré les dangers de cette loi et fait comprendre aux représentants du pays que la liberté de réunion n'était pas encore entièrement conquise en Alsace-Lorraine (1).

II. — L'ABROGATION

DU PARAGRAPHE DE LA *DICTATURE*

La critique concernant la menace d'état de siège que la loi de 1871 faisait sans cesse planer sur la Terre d'Empire, n'avait pas attendu, pour se produire, l'avènement du régime de 1879. Dès leur arrivée au Reichstag, les premiers députés d'Alsace-Lorraine réclamèrent l'abrogation du fameux paragraphe, mais ne purent, étant données les disposi-

(1) *Messenger d'Alsace-Lorraine*, 11 août 1906.

tions réciproques où se trouvèrent longtemps la majorité du Reichstag et les représentants du pays conquis, obtenir gain de cause.

Un moment sans objet, durant la première manière du régime Manteuffel, leurs revendications se firent de plus en plus pressantes sur ce point, sous le gouvernement particulièrement autoritaire du prince de Hohenlohe (1).

Éclairés par les discours des représentants de la Terre d'Empire, de MM. Winterer et Jacques Preiss notamment, les députés allemands finirent par comprendre l'injustice de cette sorte d'état de siège indéfiniment établi dans les pays annexés et autorisant l'arbitraire le plus illimité. Par trois fois, à une grande majorité, le Reichstag vota l'abrogation du § 10 de la loi du 30 décembre 1871. Ces votes restèrent malheureusement lettre morte par suite du refus systématique qu'y opposa le Conseil fédéral.

Le Parlement bavarois lui-même, dans un beau mouvement altruiste, s'est occupé de cette question en 1899. Son vœu ne pouvait que demeurer platonique.

Les défenseurs de la *Dictature* affectaient de la considérer comme un fantôme inoffensif, « un épouvantail à moineaux », a-t-on dit. Elle n'avait jamais été appliquée, assurait-on, aux Alsaciens-

(1) Sur les rigueurs de ce régime, voir les Mémoires du prince Clovis de Hohenlohe-Schillingsfurst, récemment parus (octobre 1906) sous ce titre : *Denkwürdigkeiten*, et dont la publication fit scandale en Allemagne.

Lorrains. Un rédacteur des *Grenzboten*, M. Émile Kühn, soutenait même, en 1897, que « la dictature était le rempart des libertés légales et conférait, par suite, à l'Alsace-Lorraine une situation privilégiée sur les autres États confédérés » (1).

Cependant le nombre augmentait des Allemands qui se demandaient si, en somme, les services rendus par la *Dictature* à l'Administration compensaient l'inconvénient de laisser aux opposants un aussi grave prétexte d'agitation.

« Avec la violence, la force et la peur, disait au Reichstag, le 31 janvier 1895, M. Jacques Preiss, député de Colmar, on peut obtenir, par-ci, par-là, quelques succès momentanés et apparents, mais non point des succès vrais et durables fondés sur l'amour d'un peuple. Ces succès là ne s'obtiennent que par la patience, la douceur, la prudence et avec l'aide d'un facteur important qui ne joue pas, dans les calculs de ces messieurs du Gouvernement, le rôle qui lui convient, je veux dire avec l'aide du temps...

» Si l'Allemagne n'a enregistré jusqu'ici que peu de résultats dans cette œuvre de l'assimilation de l'Alsace-Lorraine, elle en aura moins encore à l'avenir avec le régime actuel d'exception. J'appartiens à la jeune génération du pays et j'affirme que, si l'on n'introduit pas en Alsace-Lorraine un régime

(1) Cité par Jeanne et Frédéric RÉGAMEY. *L'Alsace d'aujourd'hui*, article paru dans la *Revue universelle Larousse* du 15 novembre 1903.

plus libéral, la jeune génération sera de plus en plus rebelle à l'assimilation...

» Messieurs, dans le cœur de notre jeunesse vit, avant tout, un sentiment plus puissant que les autres, le sentiment de la fierté, la conscience de la liberté et de l'égalité, et vous verrez, Messieurs, que, si l'on n'introduit pas un régime plus libéral, cette jeune génération opposera à la fusion de l'élément indigène avec l'élément immigré une bien plus grande résistance qu'on ne l'a fait jusqu'ici depuis 1870 » (1).

En présence de pareilles paroles et de pareils défis, les Allemands considéraient la puissance des moyens de contrainte qui leur resteraient, une fois celui-ci sacrifié, et n'étaient pas éloignés de croire qu'ils seraient encore suffisamment armés. L'état de siège pouvait encore, en effet, être proclamé en cas de nécessité (2). On disait même que le secrétaire d'État à l'Intérieur, M. de Koeller, affirmait ne s'être jamais donné la peine de lire le terrible paragraphe 10. Il eut été humilié de gouverner avec de pareils moyens et se jugeait assez fort pour s'en passer.

C'est dans ces conditions que le 10 mai 1902, au cours d'un voyage à Strasbourg, l'Empereur adressa au Statthalter une dépêche l'autorisant à se mettre en relations avec le Chancelier pour faire supprimer

(1) Cité par M. HAAS. La situation de l'Alsace-Lorraine en 1895, article de la *Revue des Revues*, 15 janvier 1896.

(2) Loi du 30 mars 1892.

l'article 10 de la loi du 30 décembre 1871 et autorisant le Chancelier à présenter au Conseil fédéral un projet de loi en ce sens.

M. l'abbé Wetterlé, dans son *Journal de Colmar*, saluait ainsi cette décision :

« Une ère nouvelle va s'ouvrir pour notre pays. L'un des malentendus les plus graves a disparu. A ceux qui ont eu le courage de commencer l'œuvre d'affranchissement, d'y mettre le couronnement en nous faisant obtenir les titres et les privilèges d'un État confédéré (1) ».

« L'ère nouvelle », qui allait s'ouvrir, était celle des revendications révisionnistes.

On n'avait pas fait grand chose, en effet, pour les populations d'Alsace-Lorraine, en promulguant la loi communale du 6 juin 1895 (2), en élargissant le régime des associations ou des étrangers, pas plus

(1) Cité par Jeanne et Frédéric REGAMEY. *L'Alsace d'aujourd'hui*, article de la *Revue universelle Larousse*, n° du 15 novembre 1903.

(2) Pour l'élection des maires, cette loi maintient les principes que nous avons vus plus haut en passant en revue les rouages du régime de 1879, de même en ce qui concerne l'élection des conseils municipaux. Elle innove seulement en ce qu'elle adjoint aux conseils municipaux, un nombre égal de notables pris parmi les plus imposés de la commune, quand il s'agit de délibérations sur des contributions extraordinaires, d'emplois communaux permanents à créer, de traitements à allouer aux maires et adjoints, et en ce qu'elle codifie des règles, éparses jusque là, relatives au budget communal, au contentieux administratif et à la surveillance de l'administration communale.

Voir : *Annuaire de Législation étrangère*, 1895, p. 231 et suiv.

qu'en abolissant la dictature. Les difficultés entre les annexés et l'administration allemande n'en devenaient ni plus rares, ni plus faciles à résoudre. « La dictature est tombée, mais l'esprit dictatorial est resté », disait au Reichstag, en décembre 1903, M. le député Blumenthal. L'Alsace-Lorraine ne peut vivre d'une vie publique normale et paisible qu'à la condition d'être autonome, d'obtenir ses organes propres au lieu de continuer à emprunter les organes de l'Empire, alors que ses intérêts sont profondément différents de ceux de l'Empire allemand.

Le mouvement révisionniste et autonomiste alsacien-lorrain est le fruit d'une expérience politique de trente années; il a des causes économiques et des causes psychologiques. Il a inspiré la nouvelle orientation des partis politiques, et de récents incidents, de récents malentendus, lui ont donné une force nouvelle en montrant l'urgente nécessité pour la prospérité du pays, d'une constitution autonome.

CHAPITRE DEUXIÈME

LE PARTICULARISME ALSACIEN-LORRAIN

I. — LES INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES.

Un professeur allemand de l'Université de Strasbourg, M. Werner Wittich, s'est demandé en quoi l'Alsace contemporaine était française et en quoi elle était allemande. Il a consacré une brochure à étudier les affinités françaises et les affinités allemandes du pays annexé, et nulle part plus que sur le terrain des intérêts économiques, il ne trouve l'Alsace aussi rapprochée de la France.

« Si nous comparons, dit-il, la situation économique et sociale de l'Alsace avec celle de la France, la grande ressemblance des deux pays nous saute aux yeux comme évidente. Ici comme là, un magnifique territoire bien propre aux cultures spéciales, parmi lesquelles le vignoble tient la première place. Ici comme là, un important développement indus-

triel qui n'a pas nui gravement au petit métier, mais au contraire a conservé les formes du petit métier. De là, dans les deux pays, même structure sociale : dans la population rurale, une riche petite et moyenne culture ; dans les villes, une petite bourgeoisie aisée, au-dessus, une classe de notables industriels et commerçants vis-à-vis du prolétariat ouvrier, à côté, les nombreux travailleurs des industries de luxe jouissant d'une existence plus individualisée et semblable à celle des petits bourgeois.

» Il est clair que cette ressemblance n'est pas la conséquence de l'ancienne incorporation de l'Alsace au territoire français. Elle existait antérieurement à cette incorporation. Cette ressemblance des conditions économiques des deux pays fut même la cause pour laquelle, l'Alsace une fois incorporée à la France, la culture française pénétra si rapidement et si profondément le peuple alsacien » (1).

L'Alsace et la Lorraine ont toujours fait partie de ce qu'on peut appeler la « sphère économique » française.

Au moment de l'annexion, l'industrie principale était, en Alsace, l'industrie textile et en Lorraine l'industrie métallurgique.

En 1871 la production cotonnière de la Haute-Alsace était à peu près équivalente à celle de l'Allemagne entière. Du jour au lendemain, ces

(1) WERNER WITTICH. *Deutsche und französische Kultur im Elsass*, p. 12 et 13.

industriels, séparés du marché français où se trouvaient leurs débouchés par le déplacement de la ligne douanière, durent se retourner vers l'Allemagne. A ce moment l'industrie cotonnière allemande venait elle-même de perdre ses débouchés en Russie et en Amérique, elle cherchait à produire au plus bas prix possible, sans souci de la qualité; tandis que l'industrie alsacienne était habituée à trouver dans le marché français des acheteurs nombreux et riches soucieux avant tout de la perfection du produit. Si, en de pareilles conditions, l'industrie textile alsacienne a pu lentement se créer une place sur le marché allemand, elle n'y est parvenue qu'à force de sacrifices et parce que, à la différence de ses concurrents, elle disposait de capitaux abondants (1).

La métallurgie lorraine n'a jamais pu trouver de débouchés sur le marché allemand. Autant que le lui permettaient les tarifs douaniers, elle s'est efforcée de conserver sa clientèle française. De ce côté aussi les pertes et les sacrifices ont été considérables et de nombreux industriels lorrains ont dû abandonner leurs forges ou leurs hauts-fourneaux pour franchir la ligne douanière et venir s'établir en France à proximité de leur clientèle.

L'agriculture n'a pas moins souffert des conséquences économiques de l'annexion. Deux cultures

(1) *L'Alsace-Lorraine sous le régime allemand. Revue des Deux Mondes*, 1878, p. 453.

spéciales étaient, en 1871, particulièrement florissantes en Alsace-Lorraine : celle de la vigne et celle du tabac. Cette dernière répandait, bon an, mal an, dans les villages alsaciens 3 ou 4 millions de francs, payés par la régie française. Depuis, cette culture a diminué dans la proportion des deux tiers de son rendement (1).

La culture de la vigne occupe 30.000 familles. Le vin d'Alsace, les crus de Ribauvillé notamment, étaient jadis très recherchés en France. Ils le sont beaucoup moins en Allemagne. Les vigneronns alsaciens manquent d'acheteurs et, depuis plusieurs années, la « *Mévente des vins* » constitue l'une des rubriques habituelles des journaux du pays.

Les remèdes à apporter à cette mévente des vins préoccupent au plus haut point la population. Elle a demandé à ses élus d'intervenir, et ceux-ci, pour faire connaître en Allemagne les vins de leur pays, ont eu récemment l'idée singulière d'organiser au Reichstag une séance de dégustation des vins alsaciens et lorrains (2).

En résumé, l'Alsace et la Lorraine, pays de production, avaient en France les débouchés nécessaires

(1) *L'Alsace-Lorraine sous le régime allemand. Revue des Deux-Mondes*, 1878, p 453.

(2) « Elle eut lieu le 29 mai 1906, dans une salle de commission du Reichstag. Environ trois cents personnes s'étaient rendues à l'invitation des députés des provinces annexées, qui se trouvaient alors à Berlin en plus grand nombre que s'il se fut agi de discuter un important projet de loi. MM. Riff, Blumenthal, Vonderscheer, Wiltberger, Rœllinger, Ricklin,

à la prospérité de leur agriculture et de leur industrie. L'annexion et le déplacement de la ligne douanière les ont séparées de la « sphère économique » à laquelle elles appartenaient. Par contre, l'annexion n'a pas suffi à les faire entrer dans le système économique de l'Allemagne. L'Alsace et la Lorraine ne peuvent qu'à grand peine y trouver des débouchés, elles sont réduites à se replier sur elles-mêmes, à ne produire que pour leur population ou à entrer en lutte, sur le terrain économique, avec les autres

Preiss, Schlumberger, Hœffel, Wetterlé et Labroise ont tenu à faire eux-mêmes les honneurs de la soirée.

» En dehors des députés allemands de tous les partis, on remarquait beaucoup de personnalités officielles. Le Conseil fédéral était représenté par le général von Einem, ministre de la guerre ; MM. Kraetke, Nieberding, prince héritier de Hohenlohe-Langenbourg, secrétaires d'État. A signaler encore M. Studt, ministre d'État ; le comte de Ballestrem, président du Reichstag ; M. Forsch, vice-président de la Chambre des députés de Prusse.

» C'est M. Preiss qui a prononcé l'allocution de circonstance, disant que le but de la réunion était de faire connaître et apprécier à Berlin et dans la Vieille-Allemagne, les vins du pays d'Alsace-Lorraine qui y sont inconnus ou méconnus, quoique le Reichsland produise à lui tout seul le tiers de ce que produit toute l'Allemagne, soit un million d'hectolitres...

» Les convives ont goûté ce discours, mais plus encore les 31 espèces de vins qu'on leur a présentés, depuis les vins ordinaires de tables jusqu'au Riesling, au Tokay, au Clevener, au Traminer et autres crus de choix. On a vidé 1.600 bouteilles en l'honneur de l'Alsace-Lorraine et de sa viticulture.

» Le buffet, abondamment fourni de produits alsaciens-lorrains, a également été mis largement à contribution. Une musique militaire s'est fait entendre pendant toute la durée de la dégustation. » *Messager d'Alsace-Lorraine*, 2 juin 1906.

États de l'Empire toutes les fois qu'elles prétendent exporter.

II. — LE RETOUR AUX TRADITIONS DU PAYS

Après la loi d'incorporation du 9 juin 1871, il fut décidé que les départements français annexés « ayant changé de maître, devaient aussi changer d'âme ». Pour déshabituer les Alsaciens-Lorrains de penser à la française, pour changer leur mentalité, notre langue leur fut interdite. Pour qu'ils n'entendissent plus parler de notre pays, la douane allemande arrêta nos ballots de journaux, et la nécessité du passeport ferma aux français l'entrée de la Terre d'Empire. On empêcha autant qu'on put toute relation entre habitants des deux côtés de la frontière nouvelle, afin qu'aucune influence française ne vint entraver l'œuvre de la germanisation.

« Que pouvait-on augurer d'une Alsace isolée et comprimée dont les liens avec la mère-patrie d'autrefois se brisaient les uns après les autres ?... Mais il lui restait sa vitalité admirable. La *bouture alsacienne*, violemment séparée de la plante française, a su, malgré tout, se refaire des racines » (1).

Elle les a trouvées dans son histoire, ses traditions, ses usages, les gloires de son passé. Ne pouvant plus être Française, elle s'efforce de demeurer proprement « Alsacienne ».

(1) Henri ALBERT. *La force française en Alsace. Renaissance latine* du 15 octobre 1903.

« Silence, soumission, oubli : tel est le mot d'ordre qu'on nous impose, écrit M. Fr. Holl dans les *Affiches de Strasbourg*, et prudemment nous nous inclinons. Nous nous soumettons fidèlement aux lois du pays, nous remplissons loyalement nos devoirs de citoyens, mais ce que nous pouvons exiger, c'est qu'on respecte notre droit d'être avant tout Alsaciens et de rester Alsaciens... (1). Ce que nous demandons c'est le respect de nos usages, de nos traditions, le respect du drapeau de notre vieille Alsace, de cette Alsace dont nous sommes fiers d'être les enfants et dont le passé glorieux mérite un durable souvenir » (2).

Pour sauver les vestiges matériels d'usages et de mœurs sur le point de disparaître, pour grouper et classer les souvenirs du passé, s'est récemment fondé à Strasbourg un *Musée d'art et de traditions populaires alsaciennes*.

« Il y a là, disait le programme des fondateurs, plus qu'une fantaisie de collectionneur ou de dillettante ; nous y voyons pour tous les Alsaciens d'Alsace un pieux devoir à remplir vis-à-vis de leur pays et d'eux-mêmes » (3).

(1) *Affiches de Strasbourg*, 8 septembre 1900.

(2) *Id.*, 27 juin 1903.

(3) Voir *Journal des Débats*, 7 mai 1906, *Lettre d'Alsace*.
« Pour grouper ses collections, le Musée alsacien vient d'acquérir un immeuble, où toutes ces vieilles choses trouveront un cadre digne d'elles. L'opération s'est faite par une émission de 100.000 fr. en obligations qui fut couverte en quelques jours. Cette maison, sise à Strasbourg, 23, quai

Dans le même but, il y a quelques années, un groupe d'artistes et de jeunes écrivains créait à Strasbourg une *Revue alsacienne illustrée*. « Notre programme, déclaraient-ils, c'est de dégager dans le passé tout ce qui mérite d'être prolongé ; notre programme, c'est de signaler dans le présent tout ce qui naît de notre hérédité propre ; tout ce qui peut prendre place dans le patrimoine de la nation, tout ce qui peut faire partie de l'*Alsace éternelle* » (1).

Au début, l'administration allemande se plaisait

Saint-Nicolas, est une jolie construction à façade Renaissance, avec des vestiges d'architecture gothique, datant encore d'un bâtiment primitif. Elle est connue dans les annales de la ville de Strasbourg sous le nom de « Maison Eschenauer », cette famille l'ayant acquise en 1741. Ces chambres étroites et confortables, dont quelques-unes possèdent encore des boiseries en parfait état de conservation, ces galeries en bois sculpté, cette cour — lorsqu'elle sera débarrassée de son hangar moderne — s'adapteront absolument au caractère intime que l'on veut donner au musée. Les fenêtres sculptées de l'aile gauche, avec leurs mureaux gothiques, seront à elles seules une curiosité intéressante.

» On possède déjà les costumes et les meubles pour aménager une chambre patricienne du dix-septième siècle. Plusieurs chambres de paysans, un laboratoire d'alchimiste, une officine de pharmacien, vont également être installés... »

Voir également Maurice BARRÈS, *Le Musée alsacien*, en note du roman : *Au service de l'Allemagne*.

(1) Ce mouvement littéraire particulariste alsacien ne pouvait s'étendre à la Lorraine profondément différente de l'Alsace. Il semblait qu'un « particularisme lorrain » ne pouvait naître parallèle au « particularisme alsacien » dans une province aussi désorientée que l'est la Lorraine depuis l'annexion, cependant on a créé récemment une *Revue Lorraine illustrée* sur le modèle de la *Revue Alsacienne illustrée*.

à encourager le mouvement littéraire et artistique nouveau ; l'esprit particulariste alsacien semblait avoir ses sympathies. C'est que, dès après la guerre, M. de Bismarck avait prophétisé que, plus les habitants de l'Alsace se sentiraient Alsaciens, plus il se défendraient de l'esprit français (1). On comptait que les Alsaciens en étudiant l'histoire de leur province, s'attacheraient surtout à son passé germanique.

Cet espoir devait être déçu.

« Tout en conservant le culte du passé français de l'Alsace, il fallut se tourner un peu vers l'Allemagne et rechercher par quels liens on avait été, jadis, attaché à ce pays.

» On s'aperçut alors que, si l'Alsace avait gardé certaines coutumes des vieilles germanies, ces coutumes étaient toutes différentes de celles de l'Empire actuel. L'Alsace, ayant fait partie de l'ancienne Confédération, au même titre que la Suisse et la Lorraine, avait su s'affranchir très tôt des servitudes féodales et conquérir une certaine autonomie. Ses villes libres traitaient avec la maison d'Autriche presque d'égale à égale, et Strasbourg, entraîné dans l'orbite française dès le seizième siècle, entraînait en pourparlers avec la maison de Valois, parce que son instinct de con-

(2) Henri ALBERT. *La force française en Alsace*, article précité, p. 61.

servation lui commandait de tourner le dos à l'Empire (1) ».

Si haut qu'ils pussent remonter dans leur histoire, c'était donc des raisons de rester eux-mêmes et non de se germaniser que trouvaient les Alsaciens. D'autres sont arrivés aux mêmes conclusions par de savantes études ethnographiques publiées dans la *Revue alsacienne illustrée*, et démontrant la prédominance, en Alsace-Lorraine, du type physique français sur le type germain (2).

Aussi, le nouveau mouvement artistique, littéraire et scientifique, jadis encouragé, est-il aujourd'hui vivement attaqué dans les milieux « vieux allemands ». On reproche aux jeunes générations de sacrifier au passé français le passé allemand du pays (3).

(1) *Lettre d'Alsace, Journal des Débats*, 7 mai 1904.

CHRISTIAN PFISTER. *La réunion de l'Alsace à la France. Revue de Paris*, 15 juillet 1900.

(2) Docteur COLLIGNON. *L'indice céphalique des populations françaises*.

(3) L'officieuse *Strassburger Post*, à propos du banquet des étudiants de Strasbourg, écrivait :

« Ce passé alsacien, dont ces messieurs ne veulent pas qu'on leur enlève le culte, ce n'est pas du tout le *passé allemand* de l'Alsace, qui s'est étendu sur de longs siècles, mais le *passé français*, c'est-à-dire l'époque qui se place entre le présent allemand et le passé allemand. C'est là qu'éclate la différence dans la façon de comprendre l'histoire ! Pour l'Allemand, l'Alsace a toujours été un pays originairement allemand, qui n'a été placé que pour un temps sous la domination étrangère de la France. Or, ce temps n'apparaît pas tel aux yeux des Alsaciens qui, par exemple, sont représentés

Le dialecte alsacien lui-même, jadis officiellement approuvé, quand la troupe de Gustave Stoskopf allait jouer à Berlin, est maintenant à peine toléré et quelquefois proscrit (1)

par ceux qui ont participé au banquet des étudiants, mais ils y voient le vrai passé de l'Alsace, celui dont ils entretiennent le culte...

» La jeune génération des intellectuels en Alsace, qui a été formée par des écoles allemandes, qui étudie à des universités allemandes, qui a servi dans l'armée allemande, cette jeune génération, — non, ce serait trop dire : une partie de cette jeune génération — et précisément ceux que nous voyons ici manifester sous nos yeux, résume sa manière de comprendre le monde et la vie comme suit : nous sommes *Allemands* et nous remplissons notre devoir en payant nos impôts, en ne nous rendant pas coupables de trahison envers le pays et en prenant, en notre qualité d'Allemands, une part active aux travaux politiques du présent. Mais nous ne le faisons qu'en notre qualité d'*Alsaciens-Lorrains* et, en même temps, nous entretenons les souvenirs de notre pays et nous honorons avec prédilection nos grands hommes du temps *français*, tandis que le vieux passé allemand de notre pays nous laisse froids ».

(1) Un fait : la société des pêcheurs à la ligne de la Robertsau ayant organisé un concours pour le 5 août 1906, voulut annoncer cette fête par une affiche en dialecte alsacien. La loi sur la presse exige pour les affiches le visa du commissaire de police. Celui-ci refusa longtemps son visa à raison du dialecte employé et ne consentit à l'accorder que sur la promesse des organisateurs que la fête ne serait en rien une manifestation alsacienne.

« Je ne sais pas, observa le *Hansel* du *Journal de Colmar* (pseudonyme de M. Wetterlé), si l'Alsacien qui parle son dialecte n'est pas plus respectueux de la syntaxe allemande que les gens du peuple qui vivent sur les bords de la Sprée. Ce n'est, en tout cas, pas à la police qu'est dévolue la mission de réformer le langage populaire. L'Allemagne n'a pas

L'influence prise depuis quelques années par ce mouvement qu'on peut appeler celui de la « Nouvelle Alsace », la répercussion que ses idées et ses théories ont eue dans la presse, expliquent certaines sévérités administratives. Si tenus en effet qu'apparaissent, au premier abord, les liens entre ce groupe artistique et littéraire et la représentation politique du pays, ses idées n'en ont pas moins largement contribué à la récente transformation des partis politiques alsaciens.

d'Académie. Les gendarmes et les autres agents de la force publique ne la remplaceront pas. » *Messenger d'Alsace-Lorraine*, 18 août 1906.

CHAPITRE TROISIÈME

L'ÉVOLUTION DES PARTIS POLITIQUES

I. — LA FIN DE LA PROTESTATION

Aux élections qui suivirent la déroute du parti autonomiste, on vit en présence des candidats que la population dénommait, les uns, *protestataires* et, les autres, *ralliés*.

Le départ entre ces deux catégories se faisait beaucoup moins d'après les programmes et les déclarations politiques, que d'après l'attitude des candidats vis-à-vis de l'Administration, suivant qu'ils s'en déclaraient les adversaires ou les protégés.

« En réalité, il n'y eut de députés effectivement protestataires, dans toute l'acception du terme, que ceux qui, estimant avoir rempli leur mandat en protestant contre l'annexion, rentrèrent dans leurs foyers et ne siégèrent plus au Reichstag. Ce furent

les quatre députés de la Lorraine : Mgr Dupont des Loges, MM. Abel, Germain et Pougnet, et quatre députés de l'Alsace : MM. Haefely, Lauth, l'abbé Sœhnlin et Teutsch. Les sept autres députés alsaciens, avec MM. Guerber et Winterer, pensèrent qu'une fois la protestation portée à la tribune du Reichstag, il était de leur devoir de ne plus songer qu'à l'avenir, de tenir compte de la situation existante, d'entrer dans la vie politique de l'Allemagne à laquelle appartenait désormais l'Alsace-Lorraine de *fait* sinon de *droit*, et de lutter de toutes leurs forces pour la revendication des droits et des libertés légitimement dus au pays qui leur avait confié leur mandat » (1).

Nous avons vu qu'au contact des autonomistes, les protestataires durent s'organiser, qu'au lieu d'un simple mouvement d'opinion comme celui de 1874, il y eut un véritable parti et que ce parti s'assimila le programme de Kablé : *Protestation et Action*. Ses élus siégèrent effectivement au Reichstag, dans le double but de défendre les intérêts particuliers du pays et de se livrer à une opposition tendant à affaiblir l'Empire.

En Lorraine, MM. Bezançon et Antoine, successivement députés de Metz, eurent une attitude semblable.

En somme, les protestataires de cette seconde

(1) Dr A. HAAS, ancien député au Reichstag. *La situation de l'Alsace-Lorraine en 1895. Revue des Revues*, 15 janvier 1896, p. 109.

période, tout en protestant en principe contre le traité de Francfort, se plaçaient néanmoins, pour certaines revendications, sur le terrain légal créé par ce traité.

Cette attitude dut bientôt être abandonnée, et avec M. Antoine disparut sans doute le dernier député effectivement protestataire.

Depuis lors, l'opposition maintenait bien une certaine union parmi les députés des annexés pour demander, par exemple, l'abrogation du paragraphe de la Dictature ou des lois sur les permis de séjour, mais, malgré cette communauté de but, il n'existait plus de parti alsacien. Le Gouvernement refusait aux groupements politiques l'autorisation de se constituer et, faute d'une large association formée sur le terrain commun d'idées générales et élevées, la politique de la Terre d'Empire s'est traînée, pendant toute cette période, sous la mesquine influence des *notables*.

On appelle ainsi en Alsace-Lorraine les personnes à qui leur situation et leur influence permettent de jouer dans leur commune ou leur canton un petit rôle politique (1). A cette époque elles se réclamaient

(1) « A la place du noble, nous avons dans l'ordre social de la population alsacienne, les notables. Pourquoi ont-ils cette situation ? Presque toujours par leur fortune, rarement par leur personnalité ou leur profession... » Werner WITTICH, ouvrage précité, p. 10.

Ces notables sont, en général, des industriels ou des notaires. Les prêtres alsaciens jouent également un rôle politique considérable. Actuellement, sur sept députés alsaciens, trois sont

auprès des électeurs d'un lointain sentiment français et, en même temps, obtenaient de l'Administration, à force de concessions et de négociations, les menus avantages nécessaires au maintien de leur influence. Les élus, à tous les degrés, n'étaient plus que les négociateurs entre les électeurs et la bureaucratie toute puissante.

II. — CRÉATION DE LA LANDESPARTEI

Un premier essai d'organisation fut tenté, en 1894, par deux avocats de Colmar, MM. Preiss et Blumenthal, sous le nom de *Parti démocratique alsacien-lorrain*. Ils se plaçaient sur le double terrain du libéralisme politique et des droits du pays (1).

Mais une scission se produisit bientôt. Déjà, nais-

des prêtres : MM. les abbés Wetterlé, Delsor et Rollinger. Les chefs de la députation alsacienne furent pendant près de trente ans trois prêtres : MM. Winterer, Guerber et Simonis.

(1) « La protestation, disait M. Preiss, dans sa campagne électorale de 1898, a été faite par le peuple alsacien et ses députés, au moment de l'annexion. C'est là un fait historique indiscutable, sur lequel il n'y a pas à revenir et qu'il est inutile de renouveler. Peu importe que, personnellement, Pierre, Jacques ou Paul soient protestataires ; la population des provinces annexées n'exprime pas à nouveau, dans les élections actuelles, ses protestations faites une fois pour toutes. Que si le Gouvernement veut supprimer le fait historique, qu'il organise un plébiscite par lequel les électeurs d'aujourd'hui retirent leurs déclarations faites en 1871. »

Cité par Jeanne et Frédéric REGAMEY, article précité de la *Revue universelle Larousse*.

saient les premières divergences entre cléricaux et anticléricaux. Ces derniers allèrent de leur côté et, en Alsace-Lorraine, adhérèrent peu à peu aux partis allemands qui se rapprochaient le plus de leurs idées, les uns à l'*Union libérale*, les autres, avec M. Blumenthal, au parti démocratique, dont le chef était, au Reichstag, le grand orateur Eugen Richter.

Laissés à eux-mêmes, les catholiques comprirent qu'ils ne pouvaient persister à se tenir sur le terrain de la protestation.

Quelques-uns d'entre eux, élèves de M. Winterer, ayant sous les yeux l'exemple de Mulhouse, dont le siège législatif ne fut enlevé aux socialistes que par une coalition des partis de l'ordre, proposaient l'union de tous les Alsaciens anticollectivistes à quelque tendance qu'ils appartenissent. Mais l'opposition, entre catholiques et libéraux, s'était trop accentuée et la crainte du socialisme n'était pas assez vive, dans la campagne et les petites villes, pour unir des éléments aussi dissemblables ; cette idée fut rejetée.

D'autres voulaient imiter les libéraux et adhérer à un parti allemand, celui du *Centre* catholique. Il en fut encore décidé autrement (1898) ; on sentait trop bien que les électeurs tenaient à conserver une étiquette locale, souvenir d'un passé qui avait eu ses grandeurs et qu'il était douloureux de renier, symbole aussi de leur particularisme.

Des réunions de toutes les influences du parti, sortit la résolution de s'unir entre catholiques,

d'adopter une organisation semblable à celle du Centre mais étrangère à lui, sur le seul terrain des libertés religieuses et des intérêts particuliers du pays, en s'intitulant : *Parti du pays d'Alsace-Lorraine* (1), (*Elsass-Lothringische Landespartei*, généralement appelé tout simplement la *Landespartei*).

Les socialistes étaient depuis longtemps organisés dans la Terre d'Empire, de sorte que le décret impérial convoquant les électeurs à nommer le 16 juin 1903 leurs représentants au Reichstag (2), trouva en présence, sur leurs positions respectives, quatre partis fortement organisés : socialistes, libéraux, démocrates et *Landespartei*. Dans l'apparente confusion des dernières évolutions, chaque électeur avait trouvé son rang et son drapeau.

III. -- LE CENTRE ET LA LANDESPARTEI.

Bien que la *Landespartei* se fut constituée en dehors d'eux, les dirigeants du parti catholique en Allemagne et les partisans du Centre en Alsace ne se découragèrent pas.

Ils s'efforcèrent tout d'abord de persuader aux

(1) Voir son manifeste pour les élections législatives de 1902 et celui qu'elle a publié pour les élections au Conseil général de septembre 1903. (*Journal de Colmar*, 6 sept. 1903.)

(2) Aux élections de 1898, M. Wetterlé, M. Preiss et la plupart des candidats catholiques s'étaient présentés et avaient été élus avec le nouveau programme de la *Landespartei*, mais, à cette époque, celle-ci n'était pas encore organisée.

Alsaciens que l'intérêt bien entendu de leur pays leur commandait la fusion avec le Centre.

Au Reichstag, où l'absentéisme sévit plus encore peut-être que dans tout autre parlement, il ne se fait de travail utile et pratique qu'au sein des commissions et, seuls, peuvent trouver accès à ces commissions les trois ou quatre principaux partis de l'assemblée : Centre, socialistes, nationaux-libéraux, conservateurs, d'où nécessité pour les catholiques alsaciens-lorrains de confondre leurs députés avec ceux du Centre, s'ils veulent les voir agir efficacement.

D'autre part, depuis les récentes conquêtes socialistes, qui ont décimé l'ancienne majorité du Reichstag, le Centre reste contre eux le principal défenseur de l'Empereur et de l'ordre social. Guillaume II lui a prodigué les avances les plus suggestives. En Lorraine même, il accepta de présider l'inauguration du portail restauré de la cathédrale de Metz et formula le vœu « que de pieux chrétiens le franchissent en grand nombre ». Le Centre bénéficie maintenant de toutes les faveurs du pouvoir. N'était-il pas tentant pour les Alsaciens que, depuis trente ans, persécutent toutes les administrations, d'entrer enfin dans le groupe à qui vont tous les encouragements officiels !

Les adversaires du ralliement au Centre répondent qu'en réalité, l'adhésion aurait pour but, beaucoup moins de défendre l'Alsace, que de défendre l'Église.

« Je m'inquiète, dit l'un d'eux, de voir en quelles

maines sont remises les destinées de l'Alsace-Lorraine. Nos chefs politiques, comme au temps de la protestation, sont presque exclusivement des prêtres, plus sensibles qu'il ne faudrait au « Kulturkampf français » et plus soucieux parfois des intérêts de l'Église que de ceux du pays. Un évêque prussien(1), un pape en bon accord avec Guillaume II, voilà qui suffit pour jeter tout un clergé sur la route du Centre, quitte à concilier ensuite, bien ou mal, cette attitude avec les aspirations populaires...

» Nous ne sommes pas des intransigeants. Nous admettons sans difficulté que nos députés au Reichstag votent avec le parti dont les convictions sont les plus proches des leurs. Nous voyons sans amertume des alliances se conclure ici, entre indigènes et immigrés, pour la défense d'intérêts communs, économiques ou sociaux. Mais nous ne pouvons dépasser ces limites. Aussi longtemps que l'Alsace-Lorraine ne sera pas dans l'Empire un État autonome, accepter une fusion de nos forces électorales avec celles du Centre serait jouer jeu de dupes.

» Que le Centre d'abord obtienne notre libération. Alors, les affaires du pays étant faites, je consens qu'on soigne les affaires de l'Église » (2).

C'est un peu le même sentiment qu'exprimait M. Wetterlé, en mai 1905, au banquet du groupe parlementaire du Centre :

(1) Mgr BENZLER, évêque de Metz.

(2) Pierre BRAUN. *Lettre d'Alsace*, Revue *L'Énergie française*, n° du 15 juillet 1905.

« Mes compatriotes connaissent tous les services que le Centre leur a rendus et ils lui en sont profondément reconnaissants... Vous nous avez, ces jours derniers, donné une nouvelle preuve de votre bienveillance en appuyant notre motion relative à la transformation définitive de notre constitution. Espérons qu'avec votre puissant appui, nous arriverons à un résultat favorable. Vous tous, Messieurs, vous aimez la grande patrie, si je puis m'exprimer de la sorte, au travers de la petite. Vous êtes de bons Allemands parce que vous êtes des Prussiens, des Bavaois, des Wurtembergeois, des Badois. Nous ne sommes rien nous autres ! Le professeur Laband a pu intituler un chapitre de son livre sur les institutions de l'Empire : « L'Alsace-Lorraine et les colonies. » Le jour où nous aurons obtenu notre pleine autonomie, où nous appartiendrons à la Confédération comme État particulier complet, la dernière barrière sera tombée et le Centre ne comptera pas d'adeptes plus dévoués que les catholiques d'Alsace-Lorraine.

» C'est à la réalisation prochaine de nos revendications politiques que vous me permettrez de lever mon verre » (1).

Ne pouvant obtenir l'adhésion de la *Landespartei*, le Centre résolut de s'implanter en Alsace-Lorraine en dehors d'elle et, au besoin, malgré elle.

« L'origine du différend remonte à l'époque où

(1) Cité par le *Messenger d'Alsace-Lorraine*, 10 juin 1905.

les jeunes catholiques de Mulhouse, secouant la tutelle du vénérable curé Winterer, décidèrent d'aller seuls de l'avant. Un premier succès, aux élections municipales, donna de l'audace à ce groupement qui avouait hautement son affiliation au puissant parti du Centre allemand » (1).

Un autre groupe fut créé à Strasbourg. Aux élections législatives de 1902, il eut son candidat qui obtint, au premier tour, 4.319 voix, contre 12.110 au candidat socialiste et 10.001 au député sortant, M. Riff, libéral, soutenu par les Alsaciens. Au second tour, ce candidat se désista en faveur de M. Riff (2). Aux élections municipales le groupe du Centre eut, à Strasbourg, quelques élus.

Ce fut surtout en Lorraine que porta l'effort des partisans du Centre. De mentalité toute française, rebelle aux luttes religieuses, ignorante de la langue allemande, cette province est absolument étrangère aux luttes politiques de l'Alsace. Depuis que la protestation s'est éteinte, les partis n'ont pu se reformer sur un autre terrain ; la *Landespartei* n'a pu y étendre ses comités et son programme, et les élections, ayant lieu au milieu de l'indifférence générale, donnent l'avantage, soit à de grands patrons disposant de fortunes considérables, soit à des protégés de l'Administration.

Sous l'influence de Mgr Benzler, évêque allemand

(1) *Messenger d'Alsace-Lorraine*, 21 juillet 1906.

(2) Joseph KÜRSCHNER. *Deutscher Reichstag biographisch-statistisches Handbuch. 1903-1905*, p. 390.

de Metz, le jeune clergé lorrain, élevé dans les séminaires allemands, s'est empressé de créer, dans toutes les paroisses, des sections de l'association populaire qui groupe toutes les forces électorales du Centre allemand : le *Volksverein*. Ils s'efforcent de multiplier les caisses de crédit Raiffeisen et les associations d'ouvriers et d'artisans rattachées à cette organisation.

En 1902, ils ont pu présenter trois candidats dans les quatre circonscriptions lorraines. Aucun ne fut élu, mais, dans la circonscription de Boulay-Thionville, un émigré, M. Bour, présenté par le Centre, obtint 8.639 voix contre 12.290 à M. Mérot, député sortant indépendant (1). Depuis, M. Bour s'est fait élire au Conseil général et il ne cesse pas de préparer sa candidature aux élections de 1907 où vraisemblablement il sera élu.

Aux récents congrès des catholiques allemands, à Mannheim et à Cologne, les *Volkvereine* lorrains et les organisations catholiques alsaciennes furent représentés. A ces congrès, si les Alsaciens se tinrent sur le terrain religieux, les Lorrains ne manquèrent pas de prendre part aux manifestations politiques. A Cologne, l'abbé Tilly déclarait au nom du *Volksverein* lorrain : « Nous ne formons plus qu'un cœur et qu'une âme avec les hommes catholiques des autres parties de l'Allemagne ». Mais ce fut encore au chanoine Dellès, ancien député pro-

(1) Joseph KURSCHNER, ouvrage précité, page 395.

testataire de Metz, de soulever le plus grand enthousiasme en buvant, dans une autre réunion, « ...non pas à la Lorraine d'hier ni d'avant-hier, mais à celle de demain *définitivement allemande et plus catholique que jamais* ».

En 1905, le Congrès des catholiques allemands eut lieu à Strasbourg. On espérait y provoquer la fusion définitive entre le Centre et toutes les organisations catholiques d'Alsace et de Lorraine. Cet espoir ne fut pas réalisé (1).

Le seul résultat du Congrès de Strasbourg fut de coordonner le mouvement du Centre dans les pays annexés. Un comité supérieur fut créé pour toute la Terre d'Empire, auquel adhérèrent les délégués des comités de Mulhouse, de Strasbourg et de Lorraine. Ce comité s'opposait à celui de la *Landespartei*, il multipliait les réunions, s'efforçait d'étendre son réseau de délégués, menaçait de soutenir, aux élections cantonales de septembre 1906, des candidats opposés à ceux de la *Landespartei*.

Une grave évolution se préparait, ou bien ce serait l'absorption des catholiques d'Alsace par le Centre allemand, ou bien ce serait, entre le Centre et la *Landespartei*, une lutte désastreuse pour les intérêts du pays. C'est dans ces conditions que M. le député Delsor, assistant au chef-lieu de sa circonscription,

(1) Sur le Congrès des catholiques allemands réunis à Strasbourg en août 1905. Voir : *Le Temps*, 26 août 1905 ; *L'Eclair*, 28 août 1905 ; *Le Journal des Débats*, 30 août 1905 ; *Le Messager d'Alsace-Lorraine*, 19 et 26 août, 2 septembre 1905.

à Molsheim, à une réunion du Centre, demanda la parole et prononça un discours dont la presse alsacienne a signalé l'importance (1^{er} juillet 1906) :

« J'ai été élu, déclara-t-il, comme candidat du parti national alsacien ; je dois, à mes électeurs, de rester fidèle à ce parti ; il m'est donc impossible de me placer à la tête d'un mouvement qui, au moins en apparence, entre dans d'autres voies. Je reste, par conséquent, ce que je suis, jusqu'à ce que le parti national alsacien ait pris une décision sur son maintien...

» Je me suis présenté aujourd'hui parmi les électeurs qui sont résolus à adhérer au parti du Centre alsacien-lorrain, pour les prier d'ajouter à leurs décisions, certaines clauses ayant pour but d'empêcher que ces décisions puissent nuire à la grande cause que nous voulons tous servir.

» Personne, assurément, n'apprécie le Centre plus que moi. Mais il faut éviter soigneusement que le groupe alsacien ne soit absorbé par cette fraction et qu'il perde son indépendance quant aux affaires purement alsaciennes-lorraines...

» Au Congrès du parti démocratique, qui a eu lieu à Francfort-sur-le-Mein, M. Blumenthal a surtout fait ressortir que « le parti démocratique d'Alsace-Lorraine » est obligé de renoncer pour le moment à une adhésion formelle à l'un des partis démocratiques de la vieille Allemagne. Pour pouvoir travailler sur une base absolument identique avec ses partisans politiques de la vieille Allemagne, a-t-il

dit, il faut d'abord qu'il soit mis fin à la situation d'exception dans laquelle se trouve l'Alsace-Lorraine vis-à-vis des États allemands.

» On a dit tout à l'heure que nous sommes pleinement d'accord, en toute chose, avec le Centre. Je suis obligé de le contester. C'est vrai pour les questions religieuses. Mais là s'arrête l'union pour une grande masse d'Alsaciens catholiques. Cette grande masse des Alsaciens n'est pas encore au-delà de l'étape du loyalisme. Nous rendons hommage à qui reviennent des hommages, ayant en horreur tout byzantinisme ; nous payons des impôts à qui de droit, mais très souvent à contre-cœur... A ce loyalisme, commence la frontière, qui est pour beaucoup un précipice, les séparant du Centre. Beaucoup de questions nous séparent sur le terrain politique, surtout sur celui de la politique étrangère...

» Si la décision d'adhérer au parti du Centre alsacien-lorrain doit être prise, j'estime donc qu'il est nécessaire d'y ajouter une déclaration exprimant la nécessité de donner à cette organisation un caractère particulariste fortement prononcé » (1).

La déclaration particulariste proposée par l'abbé Delsor fut adoptée à l'unanimité (2).

(1) *Messenger d'Alsace-Lorraine*, 7 juillet 1906.

(2) Voici le texte de cette motion :

« L'Assemblée décide la création d'une section d'arrondissement du parti du Centre alsacien. Elle le fait avec cette réserve formelle que, par cette création, les revendications découlant de la situation politique et de l'état d'exception de l'Alsace-Lorraine, non seulement ne soient pas refoulées à

Ce discours eut un certain retentissement. Quelques jours après, le Comité central de la *Landespartei* acceptait les termes de la motion votée à Molsheim et consentait à prendre l'étiquette de *Centre alsacien-lorrain*, « sous la condition formelle que ce groupement restera autonome et indépendant de toute organisation politique étrangère à l'Alsace-Lorraine » (1).

La *Landespartei* a changé de bannière, mais en spécifiant que cette bannière nouvelle resterait — au moins pour un temps — rouge et blanche, aux couleurs d'Alsace-Lorraine.

IV. — LES PARTIS ET LEURS CHEFS

En résumé, la Terre d'Empire compte aujourd'hui quatre partis : les libéraux, les socialistes, les démocrates et les catholiques.

Les socialistes et les libéraux d'Alsace-Lorraine

l'arrière plan, mais que, par la coopération avec un grand parti, elles soient défendues encore avec plus d'énergie qu'on a pu le faire jusqu'ici.

» De même l'Assemblée exprime l'attente certaine, elle doit même en faire une condition expresse de sa coopération, que toute liberté d'initiative et d'action soit réservée aux députés alsaciens-lorrains dans les différentes assemblées parlementaires, en particulier au Reichstag, de même que cette liberté est laissée aux députés du Centre pour le traitement des affaires de leurs différents pays dans leurs Parlements respectifs, cette liberté étant absolument indispensable à un développement sain de la situation économique, politique et religieuse du pays. »

(1) Voir *Messenger d'Alsace-Lorraine* du 21 juillet 1906, l'article intitulé : *L'évolution des partis politiques*.

ne forment que des sections non autonomes de la *démocratie socialiste* allemande et du parti *national-libéral*. Ils se joignent cependant à leurs compatriotes des autres partis pour demander l'accession du pays sur le pied d'égalité avec les autres États de l'Empire. Il existe, au contraire, un Centre catholique alsacien-lorrain et un parti démocratique d'Alsace-Lorraine tous les deux autonomes.

Les socialistes n'ont pas de chefs autres que les chefs allemands du parti dont ils observent rigoureusement l'étroite discipline.

Les libéraux sont représentés au Reichstag par MM. Riff et Schlumberger, personnalités assez incolores élues à Strasbourg et à Mulhouse par des coalitions anti-collectivistes. Le véritable chef du parti est M. Goetz, notaire à Wissembourg et membre de la Délégation, fidèle allié de l'élément gouvernemental et immigré.

Le parti démocratique s'incarne en un seul homme, M. Daniel Blumenthal. Fils d'un Alsacien israélite d'origine polonaise, avocat de haute valeur à la Cour de Colmar, M. Blumenthal fut en 1903, à la fois candidat à Colmar où il échoua, et à Strasbourg-campagne où il fut élu. Dès son arrivée au Reichstag, dans la discussion du budget, en décembre 1903, il se classa comme un remarquable orateur et affirma à la fois sa politique anticléricale d'alliance avec les socialistes contre le Centre (1), et sa politique particulariste alsacienne.

(1) Il exprimait sa pensée sous une forme pittoresque : « Je

A la Délégation et en Alsace, M. Blumenthal est surtout anticlérique. Au Reichstag, il est surtout autonomiste. Il vient de conquérir la mairie de Colmar, jusqu'alors occupée par un maire de carrière nommé par le Gouvernement. Il y a été porté par les suffrages combinés des démocrates et des cléricaux unis pour l'indépendance de leur cité.

Ces derniers eurent longtemps pour chef M. le chanoine Winterer, curé d'une paroisse de Mulhouse et député d'Altkirck, orateur et sociologue de valeur, qui prit part à tous les grands débats du Reichstag. En 1898, M. Winterer eut souhaité l'alliance de toutes les forces alsaciennes, cléricales ou libérales, sur le terrain autonomiste et anticollectiviste. Blâmant implicitement la création de la *Landespartei*, il ne se représenta pas en 1903 aux élections pour le Reichstag et conserva seulement son siège à la Délégation.

M. Jacques Preiss qui, vers 1898, semblait promettre un chef, s'est un peu effacé depuis qu'il appartient à la *Landespartei* (1).

« Il s'y est rencontré avec M. Wetterlé, esprit autoritaire et polémiste de premier ordre, qui l'a peut-être un peu trop mis en tutelle. Succédant

ne puis m'associer au cri de guerre qui consiste à prôner l'union de tous les partis bourgeois contre le socialisme. Quand nous nous mirons trop longtemps dans la Mer Rouge, nous sommes menacés du danger d'être engloutis par la Mer Noire. »

(1) M. Preiss est entré dans la *Landespartei* bien qu'il fut de confession protestante.

dans la direction du parti à M. Winterer, M. Wetterlé n'a pas les vues hautes de son aîné, il cherche surtout les réalisations immédiates » (1). On lui a souvent reproché d'être « en coquetterie » soit avec le Centre, soit avec l'Administration, de négocier trop volontiers, d'être trop ondoyant. Néanmoins, dans les grandes circonstances, — les articles et les discours que nous citons de lui en font foi — il reste, comme l'était M. Winterer, l'interprète éloquent et autorisé du sentiment national alsacien.

Du même parti : à l'extrême droite, citons M. Hauss, vaincu par M. Blumenthal aux élections de 1903, conservateur et clérical étroit, adversaire du suffrage universel et de toute idée d'une république d'Alsace-Lorraine qu'il craindrait de voir devenir anticléricale ; à l'extrême gauche, un démocrate convaincu, l'abbé Delsor.

En somme, les derniers événements ont mis deux hommes en lumière : Wetterlé et Blumenthal, et il semble bien que leur rôle à l'un comme à l'autre ne fasse que commencer.

Tous deux sont en réalité des autonomistes, mais il y a solution absolue de continuité entre eux et l'ancien parti autonomiste de Schneegans et de Jules Klein définitivement disparu depuis les élections de 1887. M. Blumenthal est l'héritier lointain des protestataires radicaux tels que M. Teutsch ou M. Antoine, comme M. Wetterlé est l'héritier plus

(1) *Lettre d'Alsace, Journal des Débats* du 16 avril 1904.

direct de M. Winterer et des protestataires catholiques (1).

(1) Tout récemment, pour les élections au Conseil général de septembre 1906, s'est constitué un *groupe lorrain indépendant*. Il comprend des hommes de tendances cléricales ou libérales qui entendent faire passer les questions lorraines avant les questions religieuses et s'oppose ainsi aux comités du *Centre*.

« Il a pour but, dit son manifeste du 12 septembre dernier, d'opérer le groupement de toutes les bonnes volontés lorraines et de faire aboutir la réforme urgente de la constitution, le maintien et l'augmentation de nos libertés, l'abolition de toute loi d'exception. Il est composé de représentants de toutes les nuances de droite et de gauche, qui ont renoncé à leurs opinions et préférences personnelles devant l'intérêt supérieur de notre Lorraine; et qui considèrent comme un devoir impérieux de maintenir l'union des lorrains, union absolument indispensable au moins jusqu'au jour où nous jouirons des mêmes libertés que les autres Etats allemands. »

Le groupe comprend les quatre députés de Lorraine, dont les tendances politiques sont cependant différentes, et un certain nombre de conseillers généraux et de membres de la Délégation. Parmi ceux-ci, M. Weber, maire de Boulay, s'est placé en vedette lors des récents débats, grâce à sa science des questions administratives et à sa spirituelle éloquence.

Aux élections cantonales, la plupart des candidats du groupe, notamment M. Moitrier, à Metz, n'ont pas été élus.

Voir : *Le groupe lorrain indépendant*, article de M. Pierre Braun, *Messenger d'Alsace-Lorraine* du 22 septembre 1906.

CHAPITRE QUATRIÈME

LES CAUSES RÉCENTES DU NOUVEAU MOUVEMENT AUTONOMISTE

Si accentuées qu'elles fussent, les tendances particularistes des Alsaciens-Lorrains ne s'étaient pas encore concrétisées en revendications pratiques, en projets législatifs au Reichstag. Il fallut, pour leur donner cette forme, toute une série d'incidents qui, au cours des trois dernières années, montrèrent au pays comment les organes allemands l'administraient « à contrefil » de ses sentiments et, tout en servant l'intérêt des autres États allemands, au rebours de son intérêt particulier.

I. — MALADRESSES POLICIÈRES

Les étudiants et anciens étudiants alsaciens ou lorrains de l'Université de Strasbourg ont pour tradition d'aller, le jour de leur banquet annuel,

défiler en monôme, chapeau bas, devant la statue de Kléber, le héros alsacien.

En 1905, la police, on ne sait sur quels ordres, crut devoir intervenir pour disperser les manifestants. Cette intervention fit scandale. On y vit la volonté du Gouvernement de proscrire toute tradition alsacienne ou française.

Le « scandale de la place Kléber » donna lieu, à la Délégation, à un débat important au cours duquel M. Wetterlé eut occasion de dénoncer avec énergie la mésintelligence existant entre le Gouvernement et la population.

« Ce monôme, dit-il, est absolument inoffensif et justifié, car nous avons droit d'être fiers de Kléber. En Alsace-Lorraine, vivent côte-à-côte, deux populations qui ont le même présent mais dont les passés divergent. Vos grands hommes, ce sont Moltke, Bismarck ; ce ne sont pas les nôtres. Vous fêtez Sedan et Mars-la-Tour, mais vous ne pouvez pas exiger que nous les fêtions avec vous. Et si, parmi les grands hommes que nous célébrons, s'en trouvent qui ont vigoureusement combattu les Prussiens, nous n'en avons pas moins lieu d'en être fiers.

» Le monôme, a-t-on dit, est une tradition française ; ce n'est pas, Dieu soit loué ! la seule que nous possédions encore. A Colmar, récemment, des étudiants alsaciens-lorrains ont déposé, le jour anniversaire de la bataille d'Austerlitz, une couronne au pied du monument Rapp ; les rubans avec inscriptions françaises ont été arrachés. Célébrez d'autres

généraux, si bon vous semble, mais laissez-nous la liberté de célébrer notre Rapp. Nous faisons notre devoir ; laissez-nous nos traditions et nos usages selon le vieux principe : vivre et laisser vivre » (1).

Le 18 janvier 1906, un ancien commissaire de la police allemande en Alsace-Lorraine, nommé Stéphany, faisait paraître à Zurich, une brochure intitulée : *Germanisation, gouvernement arbitraire et menées policières*.

Il prétend faire connaître la tâche réelle que doit remplir la police allemande en Alsace-Lorraine.

D'après lui, tous les Alsaciens-Lorrains qui se rendent en France, soit pour assister à la cérémonie commémorative de Mars-la-Tour, soit pour y passer la fête du 14 Juillet ou d'autres fêtes patriotiques, sont à leur retour soumis à l'espionnage de la police. Des agents spéciaux ont mission de les surveiller. Leurs noms, ainsi que ceux des habitants qui ne pavoisent pas leurs maisons le jour anniversaire de la naissance de l'Empereur, sont scrupuleusement inscrits sur les registres de la direction de la police.

Dans chaque sous-préfecture et dans chaque direction de police, sont déposées des listes secrètes contenant les noms d'Alsaciens-Lorrains qui, en cas de mobilisation, devront être expulsés ou arrêtés et transportés dans les casemates. Parmi ces derniers,

(1) *Messenger d'Alsace-Lorraine*, janvier 1906.

figurent des Alsaciens-Lorrains paisibles, mais tombés en disgrâce auprès du sous-préfet ou du directeur de police.

M. Stéphany cite parmi eux les noms des députés Delsor et Vonderscheer, suspects pour leur agitation en faveur de la *Landespartei* ; des industriels ou propriétaires, à cause de leurs parentés françaises, les directeurs d'une usine, parce que leur comptabilité est tenue en français. Ces listes de proscription sont complétées et rectifiées deux fois par an et adressées sous pli cinq fois cacheté, contre reçu, aux commissaires de police (1).

Interpellé à la Délégation, sur les faits ainsi révélés, le secrétaire d'État, M. de Kœller déclara que les dires de Stéphany étaient inexacts.

Au contraire, le sous-secrétaire d'État à l'intérieur, M. Mandel, répondant à MM. Wetterlé et Blumenthal, reconnut l'existence des listes de proscription.

« Il déclare que de semblables mesures sont prises uniquement contre certaines personnes dont on pourrait craindre qu'elles n'excitent la population pour favoriser l'ennemi. Mais sur ces listes, destinées à être soumises à l'autorité militaire en cas de siège, ne figurent que des personnes dont l'influence ou le

(1) Voir la traduction française de la brochure de Stéphany : *Scandales allemands en Alsace-Lorraine*, Paris, Juven, 1906.

Stéphany a été condamné, le 1^{er} juin 1906, par le tribunal correctionnel de Strasbourg, à quatre mois de prison pour détournement de documents officiels.

tempérament passionné pourraient devenir dangereux » (1).

Pareils procédés de gouvernement furent flétris en termes véhéments par MM. Blumenthal et Wetterlé, interprètes des sentiments de la Délégation.

Enfin, dans la nuit du mardi-gras de l'année 1906, se produisirent à la *Taverne Alsacienne*, à Strasbourg, de graves incidents entre indigènes et allemands immigrés.

La *Taverne Alsacienne* est le rendez-vous des vieux strasbourgeois et des étudiants indigènes. Ceux-ci, presque tous élèves des écoles de médecine et de pharmacie, y ont, pour ainsi dire, établi leur quartier-général.

La nuit du mardi-gras s'y déroulait, bruyante et gaie, quand apparurent des masques en uniformes de l'armée française. Ils furent salués par les acclamations des indigènes, les immigrés protestèrent et sifflèrent. Il s'en suivit une bagarre entre Alsaciens et Allemands, au cours de laquelle furent opérées de nombreuses arrestations. Les autorités ordonnèrent la fermeture de la *Taverne Alsacienne*.

Restait à découvrir les masques qui avaient revêtu des uniformes français. On ne put y parvenir. Une enquête désigna seulement quelques étudiants qui, au cours de la bagarre, avaient frappé des immigrés.

(1) Délégation. Séances des 28 février et 1^{er} mars. Comptendu du *Messenger d'Alsace-Lorraine*, 3 mars 1906.

Ils furent déferés au Sénat de l'Université, qui prononça des peines disciplinaires et ordonna la dissolution de l'Association des étudiants en pharmacie.

« Ces dernières mesures sont tout à fait injustifiées, écrit M. Wetterlé. Les associations qu'elles frappent avaient, dès le début, repoussé toute solidarité avec les étudiants compromis dans l'affaire de la *Taberne*. Si, malgré cela, on les frappe, c'est parce qu'elles se composent en presque totalité d'étudiants indigènes. Or c'est contre cet ostracisme que nous ne saurions protester avec trop d'énergie.

» A toutes les universités, il y a des corporations d'étudiants qui groupent les jeunes gens d'un pays déterminé... Ce particularisme n'a rien de malsain ailleurs. Pourquoi donc serait-il condamnable chez nous ? Certains de nos maîtres trouvent malheureusement condamnable toute manifestation de particularisme indigène. Nous sommes et nous restons pour ces messieurs l'être inférieur, le vaincu, le révolté qu'il faut mater.

» Eh bien ! qu'on le sache une fois pour toutes, nous ne voulons pas être matés, nous ne nous laisserons pas faire. Plus on combattrà notre particularisme de race et plus nous l'affirmerons...

» ...Ni en politique, ni en aucune autre matière, nous ne voulons cesser d'être nous-mêmes. Notre peuple a traversé déjà pas mal de bouleversements politiques. Les « têtes carrées » n'ont pas changé pour cela. La France et les Germains ont usé leurs crocs sur le granit de notre bonne vieille race

celtique sans l'entamer. Nous ne nous laisserons pas plus faire maintenant qu'autrefois ; Alsaciens-Lorrains têtus nous sommes, nous le demeurerons. Et plus on prendra des mesures de rigueur contre nous, plus on essaiera de nous absorber, plus nous résisterons, sûrs d'avance que le peuple le plus doux, le plus travailleur, mais aussi le plus énergique, nous soutiendra dans cette lutte pour une saine et légitime indépendance » (1).

En présence d'un pareil état d'esprit, un publiciste allemand pouvait écrire : « Le « fiasco politique » du Gouvernement démontre que l'ère de la résignation est passée. On est las de « rester le poing dans la poche ». A mesure que grandit la jeune génération, les autorités sont forcées de renoncer à gouverner sans contrôle. L'arbitraire n'est plus accepté avec un silence renfrongné » (2).

Les derniers incidents ont donné aux Alsaciens occasion de méditer le mot de M. Blumenthal au Reichstag : « La *Dictature* est tombée, mais l'esprit dictatorial est resté ». Ils ont compris qu'ils n'auraient de vraies libertés que le jour où ils seraient autonomes, où le ressort allemand de leur gouvernement serait remplacé par un ressort alsacien.

(1) Article du *Journal de Colmar*, cité par le *Messenger d'Alsace-Lorraine* du 2 juin 1906.

(2) Article de la *Bürgerzeitung*, cité par le *Messenger* du 21 avril 1906.

D'autres incidents leur ont montré qu'ils ne veraient qu'au même prix leurs intérêts sérieusement défendus.

II. — CAUSES ÉCONOMIQUES.

LA QUESTION DE LA RÉGULARISATION DU RHIN.

Dès le début du XIX^e siècle la navigation sur le Rhin jusqu'à Strasbourg, devint de plus en plus difficile. La correction du fleuve, entreprise en 1840, à la suite d'une convention internationale, y remédia pour un temps mais, en 1868, la voie fluviale se trouvant complètement ensablée à partir de Manheim, toute navigation sur le Rhin dut être suspendue entre Manheim et Strasbourg.

Tout d'abord on s'aperçut peu du dommage causé à l'Alsace par l'état de choses nouveau. Strasbourg et l'Alsace, à cette époque, faisaient partie du système économique français, n'exportaient guère qu'en France, n'avaient, pour ainsi dire, aucune relation commerciale avec l'Allemagne. C'était aussi l'époque où la France dépensait cent millions pour créer cet admirable réseau de canaux qui, de Strasbourg, partent vers l'Ouest et le Midi.

Vint l'annexion. Les relations commerciales devinrent de plus en plus rares et difficiles entre la France et les pays conquis. Ceux-ci durent chercher à exporter en Allemagne et, les débouchés et les voies de communication leur manquant vers la mer, on lança l'idée d'une voie navigable entre

Strasbourg et Mannheim, idée qui pouvait paraître immédiatement réalisable.

C'était malheureusement compter sans certains Etats de l'Empire allemand dont les intérêts économiques s'opposent aux intérêts alsaciens.

« Au cours du siècle, Mannheim avait conquis peu à peu la situation commerciale que Strasbourg s'était laissé enlever. Les grands bateaux venant de Hollande qui remontaient le Rhin, ne pouvant aller plus loin, déchargeaient là leurs marchandises. Les charbons de la Belgique et de la Ruhr étaient chargés sur des wagons pour être dirigés vers le Sud. Et c'est là aussi qu'affluaient les denrées du Midi de la France et de l'Italie pour descendre vers le Nord, par voie d'eau. La ville badoise allait donc pâtir d'un essor probable de la nouvelle cité allemande. Si Strasbourg avait son canal, c'en serait fait de la prospérité de Mannheim. Et Ludwigshafen aussi, la ville rivale, bâtie en face de Mannheim, sur l'autre rive, commençait à s'inquiéter (1). »

Le projet primitif consistait à relier Mannheim et Strasbourg par un canal. Différents tracés furent étudiés et l'on commença à s'occuper des combinaisons financières qui permettraient la réalisation de l'entreprise.

A ce projet, pour le faire échouer dans l'intérêt de Mannheim, les Badois opposèrent un autre projet. Il s'agissait, non plus d'un canal latéral, mais de

(1) *Lettre d'Alsace. Journal des Débats*, 29 mai 1904.

draguer le fleuve lui-même et de le régulariser, Bade, la Bavière rhénane et l'Alsace-Lorraine coopérant aux travaux. Après quelques hésitations, sur l'initiative de la Délégation, le gouvernement d'Alsace-Lorraine entra en relation avec le gouvernement badois pour s'entendre avec lui au sujet de la régularisation. C'était en 1893 (1).

Les négociations traînèrent en longueur. Les hommes compétents soutenaient que le projet n'était pas pratique et qu'un draguage du fleuve ne donnerait jamais de résultats suffisants. D'autre part, les Badois gagnaient du temps en discutant sur la quote-part de chaque pays riverain dans les dépenses de l'entreprise et en soutenant que la quote-part de l'Alsace devait être supérieure à celle des autres Etats, puisque l'Alsace allait retirer le principal profit de ce travail. Pendant ce temps, jouant double jeu et désireux de profiter de la régularisation du fleuve, si elle pouvait, malgré tout, donner quelques résultats, les Badois créaient sur leur territoire, à Kehl, en face de Strasbourg, un port fluvial rival.

Une convention put enfin être signée à Baden-Baden, le 28 novembre 1901, entre les représentants des deux pays voisins. Le grand-duché de Bade s'engageait à prendre à sa charge 40 % des frais qu'occasionnerait la régularisation du Rhin supérieur.

(1) *Journal des Débats*, 29 mai 1904. *Lettre d'Alsace*.

« On s'imagina alors, en Alsace-Lorraine, que les travaux allaient commencer aussitôt. Mais quelle ne fut pas la stupeur du pays tout entier quand, en juin 1902, la Chambre badoise, remaniant le projet du Gouvernement, ne consentit à inscrire au budget les sommes nécessaires aux travaux qu'à condition que la participation du pays de Bade serait réduite à 30 % et que les chemins de fer d'Alsace-Lorraine augmenteraient immédiatement leurs tarifs, de façon à ne plus pouvoir rivaliser avec les chemins de fer badois » (1).

Le Gouvernement alsacien-lorrain était berné par le Gouvernement badois.

A ce moment, intervint la Chambre de commerce de Strasbourg qui, à la date du 19 février 1903, déclara se désintéresser de la régularisation du fleuve et décida l'étude d'un projet de canal latéral (2).

(1) *Journal des Débats*, 20 mai 1904.

(2) « La Chambre, considérant que les Chambres badoises ont subordonné l'adoption du projet de la régularisation du Rhin à des conditions absolument inacceptables pour l'Alsace-Lorraine, ne doute pas qu'il faille renoncer, pour le moment, à la réalisation de ce projet. Elle avait donné son assentiment surtout parce que, à ses yeux, cette solution, plus que toute autre, offrait des chances de réalisation prochaine, grâce à la collaboration que les autres États riverains avaient fait espérer dans des conditions acceptables.

» Maintenant que la perspective de faire aboutir bientôt la régularisation du Rhin a disparue, la Chambre n'a plus aucune raison pour s'occuper encore de ce projet; au contraire, le moment lui semble arrivé de reprendre l'idée qui lui a toujours semblé la réalisation la plus sûre d'une grande voie navigable

Peu de jours après, le 26 février, un ordre du jour de la Délégation invitait le Gouvernement à élaborer, de son côté, un projet de canal.

En avril, sous les auspices des Chambres de commerce de Metz et de Strasbourg et des principales entreprises industrielles ou commerciales du pays, fut créée la « Société pour l'amélioration des voies navigables en Alsace-Lorraine », au capital de 150.000 marcks. Par ses soins, un projet, ou plutôt trois projets détaillés ont été élaborés (1).

Une pétition en faveur du canal, examinée en vers le Rhin moyen, à savoir le projet d'un canal latéral au Rhin.

» La Chambre, tout en considérant encore la construction d'un canal jusqu'à Ludwigshafen ou même jusqu'à Spire comme peu probable, est d'avis que, d'après les résultats des expériences des dernières années, un canal jusqu'à Lauterbourg ou un peu plus loin apporterait déjà une amélioration sensible de la voie navigable actuelle. La Chambre décide donc de prendre en considération sérieuse les projets du canal élaborés dans les derniers temps, et qu'elle avait écartés provisoirement pendant les débats sur la régularisation. Mais, avant de recommander l'adoption d'un de ces projets, la Chambre croit nécessaire de l'étudier de plus près, tant au point de vue de la possibilité d'exécution qu'à celui du rendement probable, elle décide, en conséquence, de solliciter auprès des autorités compétentes la communication d'un certain nombre de documents concernant le côté technique de la question. »

(1) « Un canal qui ne traverserait que le territoire alsacien et n'irait que jusqu'à Lauterbourg, amènerait déjà une amélioration considérable du trafic par eau, le Rhin n'étant navigable jusqu'à Strasbourg que pendant 190 jours de l'année, tandis que jusqu'à Lauterbourg la navigation peut durer 256 jours en moyenne. C'est le projet le plus simple, celui qui n'intéresserait que l'Alsace-Lorraine. Il y a trois tracés possibles : l'un

commission et présentée en séance à la Délégation le 3 mai 1904, a été soutenue par l'unanimité des membres et transformée en motion. Elle invite le gouvernement d'Alsace-Lorraine à se mettre en rapport avec le royaume de Bavière pour construire le canal sur le territoire du Palatinat.

C'est alors que le Grand-Duché de Bade, intéressé

par Bischwiller, les deux autres, plus près du Rhin. On se mettra facilement d'accord sur l'un de ces tracés, dont les frais sont évalués à 22 millions de marcks environ.

» Mais en prolongeant le canal de 8 kilomètres au-delà de la frontière du Palatinat jusqu'à Maximiliansan, on obtiendrait une navigabilité de 275 jours et le canal reviendrait à 25 millions 1/2 de marks.

» Enfin, le tracé idéal serait celui qui descendrait le long du Rhin jusqu'à Sondernheim, près de Gemersheim, emprunterait 28 kilomètres du territoire bavarois, aurait une longueur totale de 80 kilomètres et s'amorcerait exactement en face de l'endroit où débouche le canal badois allant du Rhin à Carlsruhe. L'exécution coûterait 30 à 31 millions de marks. Le Rhin étant navigable jusqu'à Sondernheim pendant 300 jours de l'année, la grande navigation ne serait interrompue que pendant 2 mois de l'année.

» On a calculé en outre que les bateaux peuvent circuler sur le Rhin jusqu'à Sondernheim avec un mouillage de 2 m. 10, en donnant donc au canal un tirant d'eau de 2 m. 50, les plus grands bateaux pourront remonter jusqu'à Strasbourg, alors qu'actuellement ce sont seulement les chalands d'une construction spéciale n'ayant que 1 m. 54 de mouillage qui peuvent circuler sur le Rhin supérieur. Les calculs du chargement possible et des droits de navigation, des frais d'entretien et d'administration ont été faits avec la même minutie. »

Journal des Débats du 30 juin 1904, *Lettre d'Alsace*. Voir également sur cette question du canal latéral au Rhin la *Réforme de la Constitution d'Alsace-Lorraine*, article précité de la revue des *Questions diplomatiques et coloniales*, p. 589 et 590.

à faire échouer ce projet comme les précédents, trouva, parmi les hauts fonctionnaires allemands en service dans la Terre d'Empire, de coupables complaisances.

L'on avait d'abord pensé confier à l'initiative privée l'exécution des travaux, en demandant simplement une subvention au Gouvernement. Puis, en présence de l'opposition des sphères officielles, il fut décidé que le Gouvernement assumerait cette tâche. Mis en demeure, pour ainsi dire, par la motion de la Délégation du 3 mai 1904, il n'avait plus qu'à déterminer le projet qui serait exécuté et à se mettre à l'œuvre.

Le 4 novembre, coup de théâtre nouveau, le Gouvernement d'Alsace-Lorraine ajournait purement et simplement sa réponse au vœu de la Délégation, sous prétexte que le Grand-Duché de Bade reprenait le projet de draguer le fleuve.

Le 5 janvier 1905, M. Zorn de Bulach, sous-secrétaire d'Etat que, la Chambre de commerce de Strasbourg sollicitait d'intervenir, répondait que n'étant point personnellement partisan du canal, il refusait de s'en occuper.

Le 7 février, le Statthalter, sollicité à son tour par la même Chambre de commerce dont on ne saurait trop louer l'opiniâtreté patriotique, répondit qu'il approuvait M. de Bulach, que les votes de la Délégation ne changeraient rien à sa conduite et qu'il se considérait *comme lié envers le pays de Bade*.

De son côté, M. Back, maire de carrière de Stras-

bourg, fonctionnaire allemand lui aussi, retardait, autant qu'il était en son pouvoir, le vote d'un vœu favorable au canal latéral par le Conseil municipal de cette ville (1). Malgré tant d'oppositions, Strasbourg a cependant voté un million pour l'exécution du projet.

« Ces incidents, conclut M. Braun (2), n'en demeurent pas moins étrangement significatifs. Nous avons

(1) Guillaume II, lui-même, aurait, au cours d'une conversation particulière, exprimé à M. Back toute la répugnance qu'il éprouvait pour « le stupide canal. »

Lettre d'Alsace, Journal des Débats, du 30 juin 1904.

(2) Pierre BRAUN, article précité des *Questions diplomatiques et coloniales*, p. 591.

Un incident identique s'est produit à propos de la canalisation de la Moselle et de la Sarre, commencée avant 1870, interrompue par la guerre et l'annexion et sans cesse ajournée depuis lors, malgré les réclamations de la Chambre de commerce de Metz, par suite de l'opposition d'intérêts existant sur ce point entre la Lorraine et la Prusse rhénane.

Voir : *Lettre d'Alsace, Journal des Débats*, 28 juin 1905.

Les initiatives privées favorables au canal latéral ayant été paralysées, le projet gouvernemental de la régularisation du Rhin va entrer en voie d'exécution. Un directeur général des travaux est nommé, l'adjudication des matériaux eut lieu le 15 septembre 1906.

« Bade fera la régularisation de Sondernheim à Soellingen, l'Alsace-Lorraine de Soellingen à Strasbourg, par sections, en remontant le fleuve. La participation des trois États riverains, après le vote de la Chambre bavaroise, est fixée comme suit : 50 0/0 pour l'Alsace-Lorraine, moins 700.000 marks à payer par la ville de Strasbourg ; 40 0/0 par le grand-duché de Bade, moins un million de marks à payer par ce que l'on a appelé des « intéressés ». Sur cette somme, les syndicats houillers de la Ruhr fournissent un apport de 700.000 marks, sous certaines

vu les Badois rencontrer des alliés en Alsace même, parmi les membres du Gouvernement et les fonctionnaires dont la mission aurait été précisément de soutenir les intérêts opposés...

» Ils ont volontairement condamné l'industrie placée sous leur contrôle et leur protection à se débattre parmi les pires difficultés et finalement, si quelque prompt remède n'est apporté, à subir la plus rapide décadence. La situation est intolérable. Il faut que les annexés, s'ils ne veulent périr, brisent ce régime qui, leur imposant d'aussi lourdes charges, ne leur laisse rien des profits communs et constamment les sacrifie.

» Les considérations sentimentales, ici, ne sont point en jeu. Brutalement, matériellement, la conquête de l'autonomie est, pour l'Alsace-Lorraine, question de vie ou de mort ».

conditions et sous la garantie de la ville de Strasbourg qui, pour parfaire le million, verse encore 300.000 marks...

» La ville de Carlsruhe qui, la première, jouira du bénéfice de la régularisation, a été à l'abri de tout appel de fonds.

» Sur les 10 0/0, nécessaires à parfaire le total de la somme, la Bavière verse 800.000 marks en dix annuités. Si cette somme ne suffit pas pour couvrir les 10 0/0, — et l'on évalue actuellement les travaux à 13 millions 1/2, — c'est encore l'Alsace-Lorraine qui prendra le reste à sa charge. »

Information du *Messenger d'Alsace-Lorraine*, 8 septembre 1906.

QUATRIÈME PARTIE

LE MOUVEMENT RÉVISIONNISTE DANS LES DERNIÈRES ANNÉES

CHAPITRE PREMIER

LA CAMPAGNE RÉVISIONNISTE

I. — VŒUX DE LA DÉLÉGATION

M. Wetterlé avait salué l'abrogation du paragraphe de la Dictature comme le présage d'une ère nouvelle dans laquelle l'Alsace-Lorraine obtiendrait les titres et les droits d'État-membre. Mais, cette première mesure libérale prise, le Gouvernement impérial parut vouloir en rester là et ne pas songer à donner à son œuvre le couronnement réclamé par les annexés ; ceux-ci durent le mettre en demeure.

Tel est le sens de la motion que M. Wetterlé fit adopter par la première commission de la Délégation au début de la session de 1903.

Son texte embrassait toutes les revendications alsaciennes et réclamait, d'un seul coup et sans transition, l'élévation de la Terre d'Empire au rang d'État. Elle demandait qu'à l'avenir le Reichstag n'eut plus à connaître des affaires alsaciennes-lorraines; que la Délégation, désormais souveraine en ces matières, devint l'équivalent des *Landtage* des États; que la Terre d'Empire, enfin, fut représentée au Conseil fédéral au même titre et avec les mêmes droits que tout État confédéré (1).

On le remarquera, deux questions n'étaient pas abordées : l'introduction du suffrage universel pour l'élection de la Délégation et la question du chef du pouvoir exécutif. Parmi les amis politiques de M. Wetterlé, M. Hauss les avait fait ajourner.

La majorité des députés de la Délégation ne sachant, malheureusement, pas résister aux manœuvres du Gouvernement, il était à craindre que celui-ci n'empêchât cette motion de sortir de la pénombre de la première commission et de paraître au grand jour de la discussion publique et du vote.

Afin de parer à ce danger, peut-être un peu aussi pour ne pas laisser à la *Landespartei* le bénéfice exclusif d'une pareille initiative, M. Goetz, chef du

(1) Pierre BRAUN, article précité des *Questions diplomatiques et coloniales*, p. 591.

jeune parti libéral annexé, reprit la motion Wetterlé à la session de printemps 1903.

Le 30 avril, amendée par M. Krafft qui avait ainsi l'honneur de lui donner son nom, elle était soumise au vote de l'assemblée. M. de Kœller lui était opposé, toutefois il n'osa pas la combattre ouvertement et, par une manœuvre habituelle dans une assemblée telle que la Délégation, il fit en sorte qu'au moment du vote celle-ci ne fut pas en nombre. C'était partie remise à la session suivante.

Le 18 octobre 1903, deux paragraphes réunirent l'unanimité des suffrages :

« 1° Assimilation politique entière de l'Alsace-Lorraine aux États confédérés ;

» 2° Elimination du Reichstag et du Conseil fédéral comme facteurs législatifs en Alsace-Lorraine » (1).

Incomplète comme elle était, cette motion révélait à la fois l'accord de tous les alsaciens-lorrains pour demander une révision et leur désaccord sur la façon de la faire.

II. — DÉBAT DE FÉVRIER 1905 A LA DÉLÉGATION.

Les 7, 8, 9 et 10 février 1905, au cours de la discussion générale du budget d'Alsace-Lorraine à la Délégation, les chefs des différents groupes eurent occasion de s'expliquer sur ce point :

(1) Pierre BRAUN, id.

Le 7 février, M. Hauss, après avoir affirmé qu'une réforme était urgente, posa la question de savoir quelle forme constitutionnelle serait donnée au pays : monarchie ou république ? Il déclara qu'une république lui paraissait dangereuse mais reconnut que la solution monarchiste présentait des difficultés. La solution consistant à annexer la Terre d'Empire à l'un des États existants étant inacceptable, il conclut en demandant le maintien du *statu quo* mais avec la compétence exclusive de la Délégation pour les affaires du pays.

M. Goetz, lui répondant au nom de son parti, s'étonna de ne point voir au discours du Trône d'allusion à une question aussi importante et déclara qu'il fallait, avant tout, que le pays ait un parlement (1).

Le Secrétaire d'État répondit en deux mots : « En ce qui concerne la révision de la constitution, le Gouvernement n'a rien promis, et il n'a du reste rien à accorder. C'est bien à tort que MM. Hauss et Goetz lui font des reproches. La Délégation l'a prié de transmettre certains vœux, s'il l'a fait, ce n'est toutefois pas à lui d'en hâter la réponse » (2).

Dans la séance du 9 février, M. Blumenthal déclara qu'à son avis, ce qui importait le plus, c'était l'élimination du Reichstag et du Conseil fédéral

(1) « Nous voulons rester Terre d'Empire, mais avoir un Parlement élu par le suffrage universel ». *Messenger d'Alsace-Lorraine*, 18 février 1905.

(2) *Messenger*, 11 février 1905.

comme facteurs législatifs pour les affaires spéciales d'Alsace-Lorraine (1).

Le discours le plus important fut celui de M. Preiss, remarquable exposé de la méthode à suivre : « Le but de la Délégation, dit-il en substance, c'est que l'Alsace-Lorraine devienne un État confédéré investi de tous les droits d'autonomie, au même titre que les autres États. Pour y arriver, trois conditions sont nécessaires : élimination du Reichstag comme facteur législatif, élimination du Conseil fédéral dans les mêmes conditions, enfin admission de l'Alsace-Lorraine comme État fédéré autonome avec représentation directe au Conseil fédéral.

» Ces trois revendications doivent être accordées en vertu d'une loi d'Empire. Les deux premières par un simple vote législatif, et la troisième par la voie plus compliquée d'une réforme constitutionnelle d'Empire.

» Au point de vue pratique, il faudrait d'abord procéder à la réalisation des deux premières réformes, qui ne sauraient plus rencontrer de sérieux obstacles, attendu qu'au Reichstag, on leur est favorable. Au Conseil fédéral, c'est au gouvernement d'Alsace-Lorraine d'intervenir pour obtenir le même résultat.

» Pour la troisième revendication d'une représentation au Conseil fédéral, il est de la dignité du pays qu'elle reçoive satisfaction, si l'on veut que la Délé-

(1) *Messenger*, 18 février.

gation puisse sérieusement s'acquitter de sa mission » (1).

En résumé, M. Preiss semble le seul à considérer dans son ensemble la question de l'assimilation de la Terre d'Empire aux États-membres et à vouloir la réalisation méthodique, étape par étape, de toutes les revendications qu'elle comporte. MM. Blumenthal et Goetz semblent, au contraire, prêts à se contenter, au moins pour le moment, de l'élimination des organes de l'Empire pour la législation du pays.

Mais avant qu'un accord ait pu se faire entre les partisans des deux systèmes, avant même qu'ils aient bien eu le temps de prendre conscience de ce qu'ils voulaient, la question avait été posée au Reichstag.

III. — LA MOTION SPAHN.

Le vœu de la Délégation du 18 octobre 1903 avait fait quelque bruit dans la presse allemande (2) et les milieux politiques et parlementaires ne tardèrent pas à s'en préoccuper.

Un mois à peine après le vote de la Délégation et

(1) *Messenger*, 18 février.

(2) Certains journaux, tels le *Tag*, y virent une intention des annexés de secouer le joug de Berlin et s'opposèrent à l'introduction du suffrage universel sur la frontière la plus menacée de l'Empire. Voir : *L'autonomie et la presse allemande*, article du *Messenger d'Alsace-Lorraine*, 31 décembre 1904.

avant même que les représentants de la Terre d'Empire se fussent mis en devoir de déposer une motion au Reichstag, le Centre, soucieux comme toujours de multiplier les avances aux catholiques d'Alsace-Lorraine, se livrait à une manifestation — purement platonique d'ailleurs — en faveur de la révision de la constitution du pays.

Ce fut la motion Spahn, tendant à introduire au Conseil fédéral, avec voix délibérative, des représentants de la Terre d'Empire. Le vote d'une pareille modification n'eut guère changé la situation du pays. Elle laissait les organes de l'Empire s'occuper de ses affaires spéciales, elle n'élargissait pas la compétence de la Délégation, n'en faisait pas un parlement, ne donnait pas l'autonomie demandée. Elle tendait simplement à donner à l'Alsace-Lorraine le rang d'un État *nominal*, en lui faisant place à l'Assemblée des États et cela, sans lui donner aucun des avantages tangibles qu'emporte la qualité d'État-membre. Elle combinait habilement ce double souci de n'améliorer en rien la situation inférieure de la Terre d'Empire et de paraître porter intérêt à ses revendications.

Dans sa forme imprécise, cette motion soulevait d'inextricables difficultés. Qui donnerait mandat à ces délégués de l'Alsace-Lorraine au Conseil fédéral? Serait-ce le Statthalter? Mais, celui-ci n'étant que le délégué de l'Empereur, les représentants du pays au Conseil fédéral ne seraient, en définitive, que les mandataires de l'Empereur, et voilà l'influence

de la Prusse augmentée de façon anormale et l'équilibre rompu entre États de l'Empire.

Telle qu'elle était, la motion Spahn ne manquait pas cependant d'embarrasser le Gouvernement. M. de Bülow se montra peu soucieux de permettre aux Alsaciens-Lorrains l'affirmation de leurs revendications à la tribune du Reichstag.

« Brusquant les choses, il fit intervertir l'ordre du jour : le 15 mars, à l'improviste, M. Spahn dut soutenir son vœu. La plupart des députés alsaciens sont, en même temps, membres de la Délégation ; à cette époque, ils étaient encore retenus à Strasbourg. Les autres se trouvaient absents du Reichstag ou, trop peu maîtres de la langue allemande, n'osèrent intervenir. M. Spahn exposa son projet ; M. de Bülow répondit que les difficultés étaient grandes. Après quoi la pièce parut jouée » (1). La motion fut, en effet, votée sans bruit et sans débat le 17 mars.

(1) Pierre BRAUN, article précité des *Questions diplomatiques*. Dès son arrivée à Berlin, à la séance du 29 mars, M. Blumenthal, dans un important discours, s'exprimait ainsi : « En notre absence, on s'est chaudement occupé, dans cette enceinte, des intérêts de l'Alsace-Lorraine. Vous avez adopté, en seconde lecture, une résolution tendant à obtenir pour l'Alsace-Lorraine une représentation autonome au Conseil fédéral. Il n'y a pas de doute que si les députés alsaciens-lorrains avaient pu être présents, ils eussent voté, sans exception, pour cette résolution. Mais, pour éviter tout malentendu, il faut déclarer ici expressément que la représentation de l'Alsace-Lorraine au Conseil fédéral n'est pas la réforme qui, de l'avis du peuple alsacien, est la plus pressée. » *Messenger d'Alsace-Lorraine*, le 1^{er} avril 1905.

IV. — LA MOTION DES DOUZE

La mollesse de M. Spahn et de ses collègues du Centre ayant permis à M. de Bülow d'esquiver le débat sur lequel comptaient les Alsaciens-Lorrains pour frapper l'opinion allemande, ceux-ci résolurent de le rouvrir eux-mêmes.

En mai 1904, ils déposaient une motion nouvelle portant les signatures de douze représentants de l'Alsace-Lorraine au Reichstag (1).

Cette motion proclamait d'abord expressément l'admission de la Terre d'Empire au rang des États allemands.

L'Empereur d'Allemagne était institué souverain particulier du pays.

L'Alsace-Lorraine était investie du droit d'envoyer au Conseil fédéral des chargés de pouvoir ayant voix délibérative.

Le Reichstag et le Conseil fédéral étaient enfin éliminés, au profit de la Délégation, comme facteurs législatifs pour les affaires spéciales du pays.

Il semble bien que l'article 2, faisant de l'Empereur le souverain particulier du pays, constituait une première erreur. La seconde était d'abandonner la méthode judicieuse que M. Preiss avait exposée le 9 février 1904 à la Délégation, consistant à éliminer d'abord le Reichstag et le Conseil fédéral des affaires

(1) Sur quinze députés.

du pays et à ne demander qu'ensuite la qualité d'État avec représentation au Conseil fédéral.

Pour ces deux raisons, pour la première surtout, la motion mécontenta vivement l'opinion publique.

M. Winterer, dans le parti clérical, ne lui ménageait pas ses critiques :

« Nous ne connaissons la motion que par les journaux et nous ignorons si les députés alsaciens-lorrains ont consulté les électeurs au sujet d'une motion aussi importante, aussi décisive pour l'avenir du pays. Ce qui, dans cette motion, est le plus important, c'est que les députés demandent, « de leur propre initiative », que l'Empereur ne soit plus chargé du pouvoir exécutif en Alsace-Lorraine « au nom de l'Empire », mais qu'il devienne le « chef d'État direct » d'Alsace-Lorraine. Nous ne savons pas si, par là, les députés se figurent une espèce d'union personnelle, ainsi qu'elle existe pour l'Empereur d'Autriche, qui est en même temps roi de Hongrie. En tout cas, le projet aurait pour conséquence un rapprochement plus intime de l'Alsace-Lorraine avec la Prusse. Jusqu'à présent, il n'était question que de mettre l'Alsace-Lorraine sur un pied égal aux autres États allemands. *Ce qu'on propose maintenant n'est plus une égalisation.* L'Empereur d'Allemagne n'est chef d'État qu'en Prusse, il ne l'est pas dans les autres États » (1).

Dans le parti libéral, M. Léon Boll s'exprimait

(1) Article de l'*Arbeiterfreund*, cité par le *Messenger d'Alsace-Lorraine*, 15 avril 1905.

ainsi : « Nous avons en ce moment ce spectacle émerveillant : MM. Preiss et Wetterlé patronnent ouvertement un projet qui a pour but de nous prussianiser *ad vitam aeternam*. Si ces messieurs veulent éprouver la valeur de ce projet à la pierre de touche de l'opinion publique, voici une bonne recette : Qu'ils donnent leur démission de députés au Reichstag et qu'ils se présentent au corps électoral, à leurs amis les plus dévoués avec un programme ainsi conçu : « Nous voulons devenir Prussiens ». Ah ! le paysan comprendrait cette fois-ci. Ce ne serait plus pour lui de la politique transcendante, ce ne serait plus « l'élimination du Bundesrath et du Reichstag en tant que facteurs législatifs », ce ne serait plus la « transformation du Landesausschuss en Diète provinciale » ; ce serait quelque chose qu'il comprendrait du premier coup, qui l'empoignerait dans tout son être et il faudrait voir ce qu'il adviendrait du mandat de ces messieurs. Le superbe discours que prononça naguère M. Preiss, contre la dictature, ne le protégerait pas d'une défaite éclatante et irrémédiable » (1).

Le 10 avril 1905, le parti libéral provoquait à Strasbourg une grande réunion sur la question des réformes constitutionnelles. Après une conférence de M. Jacob, professeur à l'Université de Tubingue, sur l'histoire de la Constitution alsacienne-lorraine, son évolution et son avenir, après deux discours de

(1) *Journal d'Alsace-Lorraine*, cité par M. P. BRAUN, article précité des *Questions diplomatiques*, p. 598.

MM. Goetz et Blumenthal, on vota l'ordre du jour suivant :

« L'assemblée convoquée par le parti libéral de la ville de Strasbourg et réunie dans la salle de l'Hôtel de l'Union, considère qu'il est absolument nécessaire que la question de la constitution alsacienne-lorraine soit une bonne fois discutée à fond au Reichstag et que le Conseil fédéral prenne position, en principe, dans la question de l'extension dans un sens libéral de la constitution alsacienne-lorraine.

» Elle compte que les députés alsaciens-lorrains déclareront énergiquement, au cours des débats, que la population d'Alsace-Lorraine ne peut approuver aucune réforme qui, soit directement, soit indirectement, mènerait à l'établissement d'une dynastie. Elle demande, avant tout, que la création d'un parlement issu du suffrage universel, secret et direct, serve de base à la réforme de la constitution » (1).

De l'autre côté du Rhin, les critiques ne furent pas moins vives à l'adresse de la motion des douze...

« Aucun des grands États confédérés, disaient les *Grenzboten*, y compris la Prusse, ne permettra que l'équilibre soit déplacé au sein de l'Empire, ni que l'on touche à sa constitution » (2).

La *Correspondance du Centre* exprimait ainsi l'attitude des députés du Centre à son endroit : « Le groupe

(1) Compte-rendu du *Messenger d'Alsace-Lorraine*, 15 avril 1905.

(2) Cité par le *Messenger d'Alsace-Lorraine*, 15 avril 1905.

du Centre a appuyé la motion pour qu'il fût possible de la soumettre au vote du Parlement, et s'il a agi de la sorte, c'est tout d'abord en vue de rendre service aux députés alsaciens-lorrains, le Centre n'entend pas approuver le projet dans tous ses détails ; au contraire, il se réserve entièrement de prendre une décision à ce sujet » (1).

Plus significative encore est l'abstention des députés catholiques bavarois. La *Postzeitung* d'Augsbourg la commente en ces termes : « Les députés du Centre bavarois ont refusé leur concours. Il est de leur devoir de combattre énergiquement cette motion en faveur de laquelle on fait tant d'agitation à Berlin... C'est marcher à l'encontre du droit et de la constitution que de vouloir nommer l'Empereur souverain direct de ce pays, ce qui ne provoquerait qu'une augmentation des voix prussiennes au sein du Conseil fédéral. La motion, ainsi présentée, ne saurait être adoptée, car elle est contraire à l'idée fondamentale de la Fédération. Nous voulons bien que l'Alsace-Lorraine obtienne une représentation au Conseil fédéral, mais sans que cela entraîne une modification du *statu quo* constitutionnel » (2).

En Alsace même, avaient refusé leur signature à la motion : MM. Blumenthal et l'abbé Delsor, parce qu'ils la blâmaient ouvertement, et M. Vonderscheer, sous un prétexte quelconque. En présence du mou-

(1) Cité par le *Messenger d'Alsace-Lorraine*, 27 mai 1905.

(2) *Id.*, *id.*

vement d'opinion qu'elle souleva, M. Riff (1), qui l'avait pourtant signée, fit des réserves, et les députés lorrains déclarèrent que, certaines finesses de la langue allemande leur échappant, ils avaient signé sans comprendre ! Les autres signataires finirent par déclarer qu'ils ne considéraient leur projet que comme le moyen de provoquer un grand débat qui aurait peut-être l'heureuse fortune de trouver un écho au sein du Conseil fédéral.

V. — LA MOTION PREISS MODIFIÉE.

Des critiques diverses que nous avons passées en revue, à propos de la motion des douze, résulte cette conclusion que les articles faisant de l'Empereur le souverain particulier de l'Alsace-Lorraine et soulevant l'épineuse question de la représentation de la Terre d'Empire au Conseil fédéral, étaient généralement combattus ; qu'au contraire, l'article 4, donnant à la Délégation compétence absolue dans les affaires du pays, était généralement approuvé. La conduite à suivre par les auteurs de la première motion était, dès lors, toute tracée.

Le 5 décembre 1905, MM. Preiss, Wetterlé et leurs amis déposaient au Reichstag une motion nouvelle. Ils proposaient simplement d'éliminer le Reichstag et le Conseil fédéral en tant que facteurs législatifs

(1) Député libéral de Strasbourg.

pour la Terre d'Empire et de donner à la Délégation le titre de « Diète d'Alsace-Lorraine » avec compétence exclusive pour les lois spéciales au pays (1).

C'étaient les revendications restreintes par opposition aux revendications totales formulées par la motion des douze. « Les représentants du Gouvernement, expliquait M. Preiss (2), ne paraissaient guère disposés à accepter tous les points du projet de loi tel qu'il a été présenté. Dans ces conditions, les députés de notre pays ont formulé l'année dernière une nouvelle motion qui ne contient plus qu'une partie des revendications dont se composait la première... Ils se sont dit avec raison qu'on retarderait la réorganisation politique de l'Alsace-Lorraine en présentant des revendications dont on sait à l'avance qu'elles seraient rejetées par le Gouvernement. Nos représentants ont fait preuve de bonne volonté et de modération, et ils ont, dès lors, le droit de demander que le Gouvernement se montre animé des mêmes sentiments (*Assentiment*). Si le Gouvernement refuse de prendre en considération les vœux unanimes du pays, il perdra les sympathies de notre population, qui se dira qu'on considère l'Alsace-Lorraine tout simplement « comme un glacis. » Je compte sur le Gouvernement de l'Alsace-Lorraine, et surtout sur M. de Koeller, pour

(1) Cette motion ne fut signée que par les membres de la *Landespartei*, hormis cependant M. Delsor. Voir à l'appendice le texte complet et les signatures.

(2) Séance du 30 janvier 1906 à la Délégation.

qu'ils usent de toute leur influence pour soutenir notre cause à Berlin. »

Ces deux motions, soumises au Reichstag à si peu d'intervalle, portant toutes deux, en tête des signataires, le nom du même auteur, M. Preiss, montrent bien qu'on en est encore à la période des hésitations, des tâtonnements et des essais (1).

« Nous estimons, disait le *Volksbote* de Strasbourg, qu'elle manque son but au point de vue tactique, car au Conseil fédéral elle doit forcément faire naître la conviction que l'affaire n'est pas encore mûre » (2).

(1) La même opinion est exprimée par l'*Elsässer*, la *Strassburger Post* et la *Bürgerzeitung*. Celle-ci s'exprime ainsi :

« Nous sommes placés devant le fait que le Reichstag, dans l'espace de six mois, a été saisi de deux motions, différentes quant au fond, sur un problème d'une importance aussi capitale que celui de la constitution d'Alsace-Lorraine, deux motions qui, en tête des signataires, portent le nom de M. Preiss. C'est là une abondance de biens qui produit l'impression de l'hésitation, des tâtonnements et des essais. Cette activité précipitée, loin de favoriser l'affaire, ne peut que lui nuire. Elle paraît de nature à fortifier la position des hommes politiques qui sont hostiles à la révision de la constitution de l'Alsace-Lorraine et combattent la revendication de l'assimilation de l'Alsace-Lorraine aux autres États confédérés, avec cet argument qu'en Alsace-Lorraine on n'est pas d'accord sur la manière dont ce progrès pourrait être réalisé. »

Opinions citées par le *Lorrain* du 14 décembre 1905.

(2) *Lorrain* du 14 décembre 1905.

VI. — LA MOTION DELSOR.

De plus, il était clair que la motion Preiss modifiée allait être combattue par les libéraux et les démocrates. Elle se heurtait, en effet, à certain passage de l'ordre du jour voté le 15 avril 1905 par la réunion libérale de Strasbourg : « L'assemblée... demande avant tout que la création d'un Parlement issu du suffrage universel, secret et direct, serve de base à la réforme de la Constitution. » Sans doute, la motion Preiss tendait à créer une Diète d'Alsace-Lorraine, mais elle ne parlait point du suffrage universel.

M. Delsor — qui dans la *Landespartei* représente l'opinion la plus démocratique et, par là, se rapproche de certaines idées des Goetz et des Blumenthal, — avait, pour ce motif, refusé de la signer. Il prit les devants et, pendant que ses collègues tardaient un peu à déposer leur motion, il se hâtait d'en élaborer et d'en déposer une autre le 29 novembre 1905 (1).

Outre l'adoption de l'élection au suffrage universel, elle s'étend bien plus que la motion Preiss sur la transformation de la Délégation en Diète véritable. Elle se préoccupe de lui donner, jusque dans les

(1) Elle recueillit encore une partie des signatures des auteurs des précédentes motions, entre autres MM. Preiss et Wetterlé, plus celles de treize députés du Centre catholique allemand.

Voir texte complet et signatures à l'*Appendice*.

moindres détails, tous les droits et privilèges d'un Parlement.

Au point de vue de l'élection : La Délégation d'Alsace-Lorraine est issue du suffrage universel, égal et direct, effectué au scrutin secret (art. 1^{er}). Elle valide elle-même l'élection de ses membres, établit un règlement, nomme son bureau (art. 6). Ses membres sont les représentants de tout le peuple alsacien-lorrain, ils ne peuvent accepter de mandat impératif (art. 8). Les députés jouissent de l'immunité parlementaire (art. 9 et 10). Sont électeurs tous les citoyens *de nationalité alsacienne-lorraine*, ayant dépassé l'âge de vingt-cinq ans et domiciliés dans le pays depuis trois ans (art. 13). Cet article a cette importante conséquence de donner enfin aux nationaux alsaciens des droits politiques spéciaux, c'est-à-dire, en somme, de leur donner une nationalité d'État. Les fonctionnaires ne peuvent être élus dans leurs circonscriptions administratives.

Au point de vue de ses pouvoirs, la Délégation a compétence exclusive pour la législation particulière du pays. Elle transmet des pétitions et possède le droit d'interpellation (art. 2). Les législatures durent cinq ans, l'Empereur ne peut prononcer la dissolution qu'avec l'avis conforme du Conseil fédéral (art. 3).

Bien que cette motion fut conforme à leurs vues, les libéraux d'Alsace-Lorraine affectèrent de la passer sous silence et eurent soin de ne pas s'y rallier. Sans faire allusion à cette motion Delsor,

qui est du 29 novembre, ils s'attaquèrent à la seconde motion Preiss, qui est du 5 décembre.

Dans une réunion tenue à Strasbourg en janvier 1906, sous la présidence de M. Goetz, ils condamnèrent « toute espèce de changement qui n'aurait pas pour condition l'introduction du suffrage universel » et décidèrent l'envoi au Reichstag d'une pétition protestant contre la motion Preiss (1).

En résumé, la question a été posée à la Délégation par le vœu de 1903. Depuis, tant de motions en sens divers ont sans doute éveillé l'opinion publique, mais elles n'ont proposé aucune solution possible. Remarquons, d'ailleurs, que le Reichstag eut-il voté

(1) Information du *Messenger d'Alsace-Lorraine*, 27 janvier 1906 : « Il ne faut cependant pas, dit ce journal, considérer l'attitude des délégués libéraux comme pouvant avoir une grande influence dans le pays. Le parti de M. Goetz ne recrute presque exclusivement parmi les immigrés. Son programme est modelé sur le programme national-libéral allemand et presque tous les petits fonctionnaires du Nord de l'Alsace y ont adhéré. »

On remarquera, d'autre part, que M. Blumenthal, dont l'autorité est autrement considérable que celle de M. Goetz, s'il participait à la réunion libérale du 15 avril 1905, contre la motion des douze, s'abstenait de paraître à celle de janvier 1906, contre la motion Preiss et la motion Delsor.

M. Blumenthal reproche cependant aux membres de la *Landespartei* d'avoir présenté deux motions distinctes : l'une sur la compétence de la Délégation, l'autre sur le suffrage universel. « En séparant les deux motions, leurs auteurs ont pu faire supposer qu'ils n'attachaient que peu d'importance à la question du suffrage universel. » (Discours au Reichstag, compte rendu du *Journal d'Alsace-Lorraine*, 28 février 1906.)

à l'unanimité la motion Preiss ou la motion Delsor, l'Alsace-Lorraine n'en serait pas plus avancée. Il faut une loi d'Empire réunissant le consentement de l'Empereur, du Conseil fédéral et du Reichstag ; or, les votes du Reichstag — les débats sur l'abolition de la Dictature l'ont bien montré — n'ont aucune influence sur la décision des deux autres facteurs législatifs.

La question n'avancera que le jour où le Gouvernement prendra l'initiative d'un projet. En décembre dernier, on apprit que le Chancelier avait transmis au Conseil fédéral le vœu de la Délégation. Il ne l'a fait qu'après deux ans d'attente. Le Conseil fédéral devait s'occuper de ce vœu à sa session d'avril 1906. D'heureuses coïncidences permirent au gouvernement de M. de Bülow d'écarter, une fois de plus, toute discussion sur ce sujet (1). Comme au Reichstag, en mars 1904, la comédie est jouée !

(1) « On devait aborder, sous peu, au Conseil fédéral, la question de la révision constitutionnelle et le projet d'autonomie dont on attend depuis de longs mois la solution. Or, le correspondant berlinois de la *Strassburger Post* prétend savoir de bonne source qu'en raison de l'indisposition du Chancelier, cette question ne pourrait pas être abordée et que la solution en serait remise à plus tard. Si la présence du Chancelier est absolument nécessaire aux débats, cet ajournement est un aveu que la maladie de M. de Bülow est plus grave qu'on ne veut bien l'avouer. Mais d'aucuns prétendent que la maladie n'est qu'un heureux prétexte pour renvoyer aux calendes grecques la solution d'un problème qui rencontre à Berlin fort peu de sympathies ». *Messenger d'Alsace-Lorraine*, 28 avril 1906.

CHAPITRE DEUXIÈME

COMMENT MODIFIER LA DÉLÉGATION

I. — QUANT A SA COMPÉTENCE.

La Délégation, avons-nous dit à propos de la réforme de 1877, n'est pas une Diète, c'est « un organe de l'Empire, un corps spécial représentant le Reichstag général, dont il remplit les fonctions dans les affaires d'Alsace-Lorraine » (1). Le gouvernement peut lui retirer, pour la confier au Reichstag, l'élaboration des lois, même spéciales au pays. Ses membres ne jouissent pas de l'immunité parlementaire. Il s'agit d'abord de modifier, sur ces points, sa situation.

A la différence de la motion Preiss et de la motion des douze qui tendent seulement à étendre sa compétence, la motion Delsor, dans ses articles 9 et 10,

(1) LABAND. T. II, p. 611.

prévoit expressément l'immunité des députés. De même, dans ses articles 3 et 4, tout en reconnaissant au Gouvernement le droit, s'il le juge nécessaire, de dissoudre l'Assemblée, elle entoure l'exercice de ce droit de formes rigoureuses : nécessité de l'avis conforme du Conseil fédéral, obligation de convoquer les électeurs dans les soixante jours, de manière à donner à la Délégation des garanties d'indépendance et de durée.

Quant à sa compétence, elle est déterminée par la loi du 2 mai 1877; une simple loi d'Empire pourrait la modifier et exclure de la législation particulière au pays le Conseil fédéral et le Reichstag. C'est la partie la plus immédiatement possible et pratique de toute la réforme constitutionnelle. Elle figure en première ligne dans le vœu de la Délégation en 1903, dans la motion des douze, comme dans les motions Preiss et Delsor. Le Gouvernement ayant saisi le Conseil fédéral du vœu de la Délégation, cette partie de la réforme a grande chance d'être favorablement accueillie dans les sphères officielles et d'être promulguée dans un avenir qui ne saurait être lointain.

Il en est de la faculté qu'a le Gouvernement de confier au Reichstag l'élaboration des lois particulières au pays, comme des pouvoirs que lui donnait jadis le paragraphe de la Dictature. Ce sont des armes que l'autorité impériale avait tenu à se ménager dans des temps troublés, dont elle ne fait plus usage et dont elle est prête à se dessaisir, s'il suffit de cela pour satisfaire la population.

D'autre part, cette mesure est nécessaire à la prospérité du pays. Il importe à l'Alsace-Lorraine que son pouvoir législatif ne soit plus placé en dehors d'elle-même. Nous avons vu, à propos de l'affaire du canal latéral au Rhin, l'inconvénient que constitue pour le pays la nécessité d'obtenir, pour une loi d'intérêt local, le consentement du Conseil fédéral.

Cette nécessité et la conviction que le Conseil fédéral, assemblée de fonctionnaires, ne laissera passer des motions de la Délégation que ce qu'il sait devoir plaire au Gouvernement, la conscience de leur impuissance, tout cela a tué chez les membres de cette assemblée tout esprit d'initiative et de travail.

« Notre petit Parlement alsacien, malgré la présence d'un public parfois très nombreux dans les tribunes, malgré des débats qui eussent pu prendre souvent une tournure fort épineuse, notre petit Parlement, après l'application de la loi (du 23 mai 1881), continua le petit train idyllique qu'il avait inauguré depuis sa création. En quelques séances, sans murmurer, on votait le budget annuel, puis on retournait à ses petites affaires. *Pendant plus d'un quart de siècle trente-six propositions d'initiative privée ont, en tout, été déposées sur la table du Président, et encore, un tiers de ces propositions se rapportait-il à la chasse et au notariat...*

» Les discours se succèdent les uns après les autres sous une attention muette qui paraît de

l'indifférence. Les interruptions, peu fréquentes d'ailleurs, déconcertent les orateurs et inquiètent le banc du Gouvernement, où l'on conserve le secret désir de maintenir à l'Assemblée son caractère de salle de conférences. Jamais de discussion véritable » (1).

II. — QUANT AU RECRUTEMENT DE SES MEMBRES.

§ 1. — Cette apathie de la Délégation a une autre cause encore que l'impuissance où la tient la collaboration forcée du Conseil fédéral ; c'est le déplorable mode d'élection de ses membres.

L'on sait, en effet, que pour vingt des députés on emploie le même système qu'en France pour les élections au Sénat. Ils sont élus au second degré par les délégués des conseils municipaux. Trente-quatre sont choisis parmi leurs membres par les conseils généraux. Quatre, enfin, sont désignés par les conseils municipaux des grandes villes : Strasbourg, Metz, Mulhouse et Colmar. Les conseils municipaux étant sous l'influence directe des sous-préfets, certains d'entre eux, sous la domination des maires de carrière ; les conseils généraux étant soumis à la pression des préfets ; on reconnaîtra que, de tous les systèmes électoraux, celui-là est le plus docile aux indications officielles.

« Si l'on ajoute que ces scrutins divers ont lieu

(1) *Lettres d'Alsace. Journal des Débats* du 26 février 1904.

successivement, certains sous la présidence et la surveillance des *Kreisdirectors* (1), on se rendra compte que les candidats du Gouvernement ont toutes chances de triompher. Ce sont, en général, les *notables* du pays, gros propriétaires, industriels, notaires ou médecins, auxquels, plus ou moins, la bienveillance administrative est nécessaire. Ils ne restent pas insensibles aux flatteuses prévenances dont le secrétaire d'État, M. de Kœller, excelle à les entourer. Et s'ils mettent véritablement leurs soins à défendre les intérêts matériels de la province, ils paraissent moins soucieux d'exposer et de soutenir ses réclamations politiques.

» Volontiers, ils se considèrent comme introduits par grâce spéciale dans les salons ministériels où discourir trop haut serait de mauvais ton ; ils adoucissent les conflits, dissimulent les malentendus ; et lorsque d'aventure, en dépit de leur bonne volonté, quelque différend s'élève, la discrétion de leurs paroles n'a d'égale que la promptitude de leur soumission » (2).

De son côté, l'auteur anonyme des *Lettres d'Alsace* a publié dans le *Journal des Débats* (3) un pittoresque tableau des séances de la Délégation. Il rappelle la récente discussion d'un projet déposé par le

(1) Les délégués des conseils municipaux votent, en effet, à la sous-préfecture.

(2) Pierre BRAUN, article précité des *Questions diplomatiques et coloniales*, p. 587.

(3) N° du 16 avril 1904.

Gouvernement sur le traitement des instituteurs, lequel, âprement critiqué par tous les partis, semblait irrémédiablement compromis, et se trouva pourtant, après de savantes manœuvres, réunir l'unanimité des suffrages.

« Nos vieux délégués savent se soumettre et voter, ils en ont vu tant d'autres depuis trente ans... Ils sont restés fidèles aux coutumes d'autrefois. Leurs pères, et quelquefois eux-mêmes, étaient maires et conseillers généraux sous le second Empire. On leur demandait alors de voter avec le même système de promesses et d'intimidations que l'on emploie aujourd'hui encore. Personne ne leur a enseigné que les usages politiques avaient changé depuis lors et qu'ils étaient délégués pour autre chose que pour émettre des votes d'approbation... »

» M. Jaunez, le vénérable président de la Délégation (1), est le type de ces politiciens d'un autre temps. Il assiste, pacifique et ennuyé, aux séances les plus épineuses, comme s'il présidait une réunion de comice agricole. Est-ce indifférence ou distraction ? On ne saurait le dire. Mais les réparties les plus vives ne sauraient le décider à intervenir dans les débats. Parfois, M. de Kœller, assis à sa droite, un peu plus bas que lui, au banc des ministres, lui souffle un mot à dire ou lui conseille, d'un léger signe de tête, d'agiter sa sonnette. Une fois, il y a quelques semaines, et c'était la première fois depuis

(1) *Lettres d'Alsace. Journal des Débats*, 26 février 1904.

l'existence de la Délégation, un rappel à l'ordre fut nécessaire. Il fallut une consultation spéciale et des paroles, prononcées à une séance du matin, ne furent blâmées que trois heures après, à une séance de l'après-midi. Le Gouvernement s'applique d'ailleurs à maintenir dans l'assemblée cette atmosphère idyllique...

« Toute l'éducation de ce Parlement, qui possède du reste des hommes de tout premier ordre, est encore à faire. En encourageant, dans le sein de la Délégation, des dissensions qui ne sont que le reflet des luttes religieuses en France, le Gouvernement sait ce qu'il fait. Il détourne de leur tâche des hommes qui auraient pu marcher au premier rang pour défendre la cause alsacienne. Il sème la discorde, au moment où une entente aurait peut-être été possible » (1).

§ 2. — A cette situation, un remède s'impose, semble-t-il, l'application du suffrage universel et

(1) Aux querelles entre cléricaux et radicaux se joignent, sur certains points, des dissentiments entre Lorrains et Alsaciens. La communauté de malheur a uni deux pays profondément dissemblables, des hommes de deux races. Tandis qu'aujourd'hui les Alsaciens sont encadrés dans des partis organisés, les Lorrains sont de plus en plus indifférents aux choses politiques. La corruption électorale se fait en grand chez eux (l'élection de M. Jaunez fils à Metz, en 1903, a été contestée, de même, celle de M. de Schmidt à Sarreguemines en 1898). Parmi leurs masses catholiques, le *Centre* gagne de plus en plus. Ils ne peuvent trouver de représentants capables

direct à l'élection des membres de la Délégation. Cette réforme doit primer toutes les autres.

« Nous ne croyons pas notre pays suffisamment préparé pour s'administrer lui-même, écrivait récemment le directeur du *Lorrain* ; il n'y a pas encore assez des nôtres dans les rouages des diverses administrations et aujourd'hui, avec une constitution nouvelle sans contrepoids suffisants, nous serions peut-être encore plus étrangers chez nous qu'auparavant. Nous préférons que vous ayez vous-mêmes (les membres de la Délégation) comme vous en avez l'intention, rajeuni et revivifié les cadres de votre vénérable assemblée par le suffrage universel pour vous donner une pérennité plus vaste et plus féconde » (1).

Dans un autre parti, M. Blumenthal avait exprimé au Reichstag (séance du 15 décembre 1905) le même sentiment : « Avant que nous n'ayons une véritable représentation populaire, je ne signerai aucun projet de revision de la constitution. Aussi longtemps que nous aurons la Délégation telle

de les défendre dans des assemblées où la langue allemande est de rigueur (voir : *Lettres d'Alsace* précitée, *Débats* du 16 avril 1904). En mars 1906, à la Délégation, lors du vote de subsides pour le musée de Strasbourg, le sous-secrétaire d'État ayant demandé aux Alsaciens-Lorrains un sacrifice pour *leur capitale*, les Lorrains protestèrent contre ce titre donné à Strasbourg alors qu'on le refuse à Metz. (Voir : compte-rendu du *Messager d'Alsace-Lorraine*, n° du 10 mars 1906.)

(1) Abbé COLLIN. *Lettre ouverte à MM. les députés du Landesausschuss. Le Lorrain*, 1^{er} février 1906.

qu'elle est composée, j'aurai plus de confiance dans le Reichstag, parce qu'il est issu du suffrage universel » (1).

Faut-il enfin rappeler ce vœu déjà cité de la réunion du parti libéral de Strasbourg, le 10 avril 1905, « demandant avant tout que la création d'un Parlement issu du suffrage universel, secret et direct, serve de base à la réforme de la constitution ».

Dans sa séance du 18 octobre 1904, la Délégation, à la majorité de 32 voix contre 12 et 10 abstentions sur 54 membres présents, s'est prononcée en faveur de l'application du suffrage universel à l'élection de ses membres (2).

Cependant, si le Reichstag n'a pu encore se prononcer sur la question à propos de la motion Delsor, il a montré implicitement son hostilité à l'endroit d'une pareille mesure en repoussant la motion du socialiste Albrecht visant « l'introduction d'une repré-

(1) Compte-rendu du *Messenger d'Alsace-Lorraine*, 23 décembre 1905.

(2) Signalons encore une pétition soumise à la première commission de la Délégation par la commission provinciale du parti démocrate-socialiste d'Alsace-Lorraine, réclamant l'introduction du suffrage universel, égal, direct et secret pour les élections à la Délégation. « Eu égard à la décision que l'on connaît, prise naguère par la Délégation au sujet de cette même question, et considérant que les facteurs législatifs n'ont pas encore fait connaître leur opinion et, enfin, attendu que, abstraction faite de quelques attaques blessantes contre la Délégation, la pétition ne présente rien de nouveau, la commission décida de passer à l'ordre du jour ».

Messenger d'Alsace-Lorraine, 28 avril 1906.

sentation populaire dans les États confédérés et en Alsace-Lorraine ».

§ 3. — C'est que, indépendamment de la crainte du socialisme qui, étant donnés les termes généraux de la motion Albrecht et les tendances de son auteur, ont certainement influencé la majorité gouvernementale du Reichstag, celle-ci ne redoute rien tant qu'un système électoral capable de donner aux volontés populaires des annexés la faculté de se traduire presque immédiatement sous forme législative.

Un publiciste allemand, M. Jacobi, exprimant cette façon de penser, considère comme un danger pour la sécurité de l'Allemagne l'éventualité de l'introduction du suffrage universel sur « la frontière la plus menacée de l'Empire », il craint que pareille mesure ne facilite un mouvement anti-allemand et il intitule son article : « *Los von Berlin* » (« Séparons-nous de Berlin ! ») (1).

Il faut considérer aussi que des trois motions déposées au Reichstag par la *Landespartei* sur la révision constitutionnelle, une seule exige l'application du suffrage universel aux élections pour la Délégation. Si les chefs de ce parti, MM. Preiss et Wetterlé, sont partisans du suffrage universel (2),

(1) *Der Tag* du 1^{er} décembre.

(2) Tous deux ont signé la motion Delsor. « Cela m'a fait plaisir, disait M. Blumenthal, que M. Delsor, qui appartient au

cette réforme compte cependant, à l'extrême droite de leur groupe, d'irréductibles adversaires. M. Hauss l'a combattue ouvertement à la Délégation, au nom de ses principes.

Aux adversaires — réactionnaires ou gouvernementaux — du suffrage universel, M. Blumenthal a répondu, à la tribune du Reichstag, dans son grand discours sur la motion Albrecht (1) :

« On a fait valoir, dit-il, des objections de deux sortes contre le suffrage universel : Les uns se retranchent derrière ce qu'on pourrait presque appeler des remords de droit politique ; les autres, examinant s'il est opportun d'introduire un pareil système électoral, jugent que non, et cela en raison des prétendus dangers qui peuvent en découler ».

M. Blumenthal laissant de côté la question de droit politique, depuis longtemps tranchée, examine la question d'opportunité :

« Messieurs, le suffrage universel est encore, à mon avis, le seul moyen d'éviter ce que ses adversaires prétendent redouter au cas où il serait introduit. Seul, un gouvernement sachant avoir les égards voulus pour le suffrage universel réussira, à la longue, à provoquer une modification pacifique de notre constitution. Une révolution n'est possible que là où une minorité est au pouvoir. Dès que c'est

groupe clérical, ait certifié à nouveau ici que son parti restera fidèle au principe de l'introduction du suffrage universel pour la représentation populaire en Alsace-Lorraine. »

(1) *Journal d'Alsace-Lorraine*, nos du 27 février et suivants.

le principe de majorité qui gouverne, il ne peut plus y avoir de révolution, parce qu'il y a d'autres moyens que la violence de changer la méthode gouvernementale ; car ceux qui, avec un pareil système, sont aujourd'hui la minorité, ont tous les motifs d'espérer que, grâce à une agitation bien entendue, et en raison des nombreuses fautes que leurs adversaires ne manqueront pas de commettre, ils arriveront à former demain la majorité. Pour cela, il n'est pas besoin d'avoir recours à la violence. Il est tout à fait suffisant de se servir comme arme du « bulletin de vote », comme disent les Français...

» Il n'est pas possible de mettre un frein à un mouvement comme celui qui s'affirme en faveur du suffrage universel et qui s'impose avec une pareille force, non seulement en Allemagne, mais aussi dans les autres États. Qu'il me suffise de vous rappeler l'exemple de l'Autriche-Hongrie, qui s'impose tout naturellement à la comparaison. Il n'est pas possible d'arrêter un courant que pousse une telle force élémentaire. La seule chose que vous puissiez faire, c'est d'en prendre votre parti et de chercher à régulariser le fleuve et de sauver ainsi ce qui peut encore être sauvé et, pour le reste, d'accepter votre sort... »

De telles paroles n'ont pu apaiser, dans les milieux gouvernementaux, la crainte du suffrage universel. Or, cette crainte constitue l'unique obstacle qui s'oppose à son application. Les Allemands ne veulent pas du suffrage universel en Alsace-Lorraine

et, le pouvoir constituant de la Terre d'Empire étant aux mains des facteurs législatifs de l'Empire, les annexés n'aperçoivent aucun moyen d'obtenir gain de cause.

« Personne n'ignore qu'actuellement l'introduction du suffrage universel pour la Délégation est absolument irréalisable. Une réforme constitutionnelle qui donnerait à la Délégation des pouvoirs législatifs complets trouverait peut-être une majorité au Conseil fédéral, tandis que l'extension des droits électoraux, dans les conditions où nous nous trouvons en ce moment, serait certainement écartée sans discussion » (1).

En résumé, les annexés réclament deux réformes : compétence exclusive de la Délégation pour les affaires du pays, élection de cette assemblée au suffrage universel. De ces deux réformes, l'Empire semble prêt à leur accorder la première, mais à condition de la rendre, en même temps, illusoire en leur refusant le suffrage universel, seul moyen pour eux de nommer une majorité indépendante, capable de tirer parti de la compétence nouvelle.

(1) *Messenger d'Alsace-Lorraine*, 27 janvier 1906.

CHAPITRE TROISIÈME

LA REPRÉSENTATION DE L'ALSACE-LORRAINE AU CONSEIL FÉDÉRAL ET LA QUESTION DU SOUVERAIN PARTICULIER

I. — COMMENT SE POSE LA QUESTION.

A supposer qu'ils obtiennent l'élimination du Reichstag et du Conseil fédéral comme facteurs de leur législation spéciale, les Alsaciens-Lorrains auraient encore à obtenir de collaborer aux lois d'Empire au même titre que les autres États, c'est-à-dire, non plus seulement par leurs députés au Reichstag, mais encore par des représentants au Conseil fédéral.

Actuellement la Terre d'Empire n'a que voix consultative à cette assemblée, qui collabore cependant aux lois spéciales qui lui sont données et dont

l'adhésion sera nécessaire pour toute modification des lois constitutionnelles du pays.

Il lui serait donc précieux, à l'heure présente, d'y envoyer deux ou trois représentants de ses vœux et de ses intérêts, dont le premier devoir serait de faire aboutir la réforme de sa constitution. Malheureusement, cette première réforme, qui entraînerait toutes les autres, est bien, de l'avis de tous, la dernière qui sera réalisée.

A ce moment, alors qu'on aura déjà fait droit à la plus pressante des revendications alsaciennes, qu'on aura accordé à la Délégation compétence exclusive pour la législation particulière du pays, le fait d'être ou de ne pas être représentée au Conseil fédéral n'aura plus pour l'Alsace-Lorraine qu'une bien minime importance.

Voilà pourquoi les annexés concentrent tous leurs efforts sur l'émancipation de la Délégation, pourquoi ils se sont si peu préoccupés de la motion Spahn et n'ont vu dans la motion des douze qu'un moyen de présenter à l'opinion publique allemande leur problème constitutionnel. M. Blumenthal pouvait dire au Reichstag : « Pour éviter tout malentendu, il faut déclarer ici expressément que la représentation de l'Alsace-Lorraine, au Conseil fédéral, n'est pas la réforme qui, de l'avis du peuple alsacien, est la plus pressante » (1).

Cette réforme ne sera, dans un avenir encore éloigné, que le couronnement d'une constitution

(1) Discours du 29 mars 1905, cité plus haut.

nouvelle. Elle indiquera que le but poursuivi si âprement par la génération présente est enfin atteint, que l'Alsace-Lorraine est enfin l'égale des autres États puisqu'elle a droit de participer à l'assemblée des États confédérés.

Mais, si minime que soit son intérêt pratique, sa réalisation fera surgir une série de questions qu'il ne sera pas aisé de résoudre.

« En effet, explique fort clairement le *Journal de Colmar*, le Conseil fédéral n'est pas une assemblée parlementaire, mais l'aréopage des princes confédérés. Ce sont ces derniers, et non les ministères ou les parlements qui instruisent les délégués, qui leur dictent leurs votes. Si le roi de Prusse compte 17 délégués, le régent de Bavière 6, le grand-duc de Bade 3, et ainsi de suite, ces représentations multiples d'une seule et même personne n'ont d'autre but que de permettre à un souverain déterminé d'avoir au Conseil fédéral une influence proportionnelle au nombre de ses sujets ; afin d'éviter toute divergence d'opinion au moment du vote, tous les bulletins d'un pays déterminé sont déposés dans l'urne par un seul délégué. Cela étant donné, l'Alsace-Lorraine ne saurait être représentée au Bundesrath qu'à la condition d'avoir un souverain définitif. Tant que cette condition ne sera pas remplie, elle ne saurait avoir voix délibérative dans le conseil des princes allemands » (1). De là,

(1) Cité par Pierre BRAUN, article précité des *Questions diplomatiques et coloniales*.

nécessité de régler, avant toutes choses, la question du souverain d'Alsace-Lorraine.

On prétend, il est vrai, dans certains milieux, que les traités de 1871 ayant cédé purement et simplement l'Alsace-Lorraine à l'Empire allemand, on ne peut sans violer ces traités, donner à la Terre d'Empire de souverain particulier (1).

A cette objection, il est facile de répondre. Le célèbre jurisconsulte allemand Bluntschli ne professait-il pas que : « Lorsque l'une des deux parties contractantes n'exécute pas ses engagements, ou viole le traité, la partie lésée a le droit de se considérer comme dégagée » (2)? Les traités ne valent donc que dans la mesure où ils sont observés des deux parties.

Or le traité de Francfort a été, depuis l'annexion, violé à différentes reprises par le Gouvernement allemand.

Son article 11 est conçu de manière à obliger les deux nations contractantes à prendre pour base de leurs relations commerciales et du traitement à appliquer à leurs nationaux respectifs le régime de la nation la plus favorisée (3).

(1) Voir sur cette objection tirée du traité de Francfort : *L'observation du traité de Francfort*, article du *Messager d'Alsace-Lorraine*, 30 décembre 1905.

(2) *Le Droit international codifié*, traduction Lardy, art. 455.

(3) « Les traités de commerce avec les différents États de l'Allemagne ayant été annulés par la guerre, le gouvernement français et le gouvernement allemand prendront pour base de

Or, le 14 mars 1881, un décret ministériel interdisait l'activité des compagnies françaises d'assurances en Alsace-Lorraine, tandis que les entreprises similaires belges ou américaines pouvaient continuer leurs opérations (1). De même, l'obligation du passeport n'atteignit que les Français, la circulation restant ouverte aux autres étrangers.

II. — LA RÉPUBLIQUE D'ALSACE-LORRAINE

Si l'Empire venait offrir aux Alsaciens-Lorrains des représentants au Conseil fédéral, en leur laissant le choix de l'autorité compétente pour désigner ces délégués et leur donner mandat, ils répondraient vraisemblablement : « La seule autorité qui puisse prétendre incarner nos volontés, c'est la Délégation, accordez-nous l'élection de celle-ci au suffrage universel et c'est elle que nous chargerons du soin de nous faire représenter au Conseil fédéral. »

leurs relations commerciales le régime du traitement réciproque sur le pied de la nation la plus favorisée.

» Sont compris dans cette règle les droits d'entrée et de sortie, le transit, *les formalités douanières, l'admission et le traitement des sujets des deux nations, ainsi que de leurs agents* ».

(1) ADALBERTA VON PUTTKAMMER. *Die Aera Manteuffel*, p. 85.

THALLER. *Les compagnies françaises d'assurances et le gouvernement d'Alsace-Lorraine. Journal des Sociétés*, 1881, p. 343.

Écho des Assurances, n° d'avril 1882.

Telle est, en effet, la solution la plus simple — en apparence tout au moins — et la plus juste du difficile problème de la représentation de la Terre d'Empire au Conseil fédéral.

Mais cette Assemblée n'est que la Diète des États, la réunion des pouvoirs exécutifs particuliers de l'Empire. Y déléguer, c'est faire œuvre exécutive et non législative. Il s'en suit qu'admettre pareille solution serait reconnaître, au moins implicitement, à l'Alsace-Lorraine un pouvoir politique distinct de l'Empire — ce qu'on lui refusait jusqu'ici -- et, ce qui serait plus grave, remettre ce pouvoir aux mains du peuple lui-même et de ses représentants ; en d'autres termes, faire de l'Alsace-Lorraine une République.

Ce résultat comblerait, trente-cinq ans après sa mort, partie des vœux du bourgmestre Kuss rêvant, à l'assemblée de Bordeaux, d'une République d'Alsace-Lorraine jouissant de la neutralité comme la République Helvétique. Il donnerait satisfaction aux habitants du pays ou, tout au moins, à une importante fraction d'entre eux.

Le parti démocratique d'Alsace-Lorraine est républicain. « Je n'ai jamais caché, a écrit dans la *Liberale Correspondenz*, son chef, M. Blumenthal, ma préférence pour une solution simple et répondant à l'esprit démocratique de la population, c'est-à-dire pour la forme républicaine qui, comme le prouve l'exemple fourni par Hambourg, Brême et Lubeck,

n'est pas incompatible avec la nature même de l'Empire » (1).

Les socialistes, en Alsace-Lorraine comme en Allemagne, sont également républicains. A la Délégation (séance du 8 février 1905), M. Hauss ayant reconnu, comme inconvenient d'un souverain spécial au pays, les frais d'une liste civile qu'il évaluait à cinq millions, M. Emmel, au nom des socialistes, lui répondit : « Je suis d'accord avec vous pour ce qui concerne la monarchie, parce que je ne vois nullement la nécessité de procurer une sinécure à quelque prince désœuvré. Mais où nous ne sommes plus d'accord, c'est quand vous parlez de la république. Pour moi, la république est la conception de gouvernement la mieux appropriée aux temps modernes » (2).

N'y a-t-il pas, enfin, des tendances républicaines dans ce vœu émis le 10 avril 1905 par les libéraux alsaciens, — vœu dont nous avons déjà parlé, auquel il nous faut sans cesse revenir car il exprime toutes les aspirations d'un parti — « L'Assemblée... compte que les députés alsaciens-lorrains déclareront énergiquement, au cours des débats, que la population d'Alsace-Lorraine ne peut approuver aucune réforme qui, soit directement, soit indirectement, mènerait à l'établissement d'une dynastie. Elle demande, avant tout, que la création d'un

(1) Cité par Pierre BRAUN, article précité des *Questions diplomatiques*, p. 594.

(2) Compte-rendu du *Messenger d'Alsace-Lorraine*, 11 février 1905.

Parlement issu du suffrage universel, secret et direct, serve de base à la réforme de la constitution. »

L'idée, cependant, d'une République alsacienne-lorraine n'a aucune chance de jamais aboutir.

« La tentative se heurterait d'abord au refus évident et formel du Bundesrath, dont l'assentiment est la condition primordiale d'une modification constitutionnelle ; chacun sait que les représentants des princes confédérés ne sont, en aucune manière, disposés à porter atteinte en faveur de « Welches » turbulents, aux principes monarchiques si fort enracinés dans le cœur de tout Allemand ; l'exemple que l'on invoque de Hambourg ou de Lübeck paraît inexact : ce sont des villes libres bien plus que des Républiques, et l'Empire d'ailleurs a dû respecter là un état de fait qu'assurément il n'aurait pas volontairement établi » (1).

Pareil projet ne réunit même pas l'unanimité des annexés. L'aile droite ultra-conservatrice de la *Landespartei* est opposée à la république autant qu'au suffrage universel. A la différence des chefs du parti dont le silence sur ces questions indique bien qu'ils accepteraient sans répugnance de tenter un essai conforme aux théories de M. Blumenthal, M. Hauss a, dans son discours du 7 février 1905, à la Délégation, violemment combattu l'idée républicaine (2).

(1) Pierre BRAUN, p. 595.

(2) *Messenger d'Alsace-Lorraine*, 18 février 1905.

Les libéraux, adversaires de l'introduction d'une dynastie en Alsace-Lorraine, convaincus sans doute de la supériorité d'une constitution républicaine, considèrent cependant cette idée comme trop haute et trop lointaine pour qu'il leur soit permis d'y songer. Dans le débat du 7 février 1905, M. Goetz disait en propres termes : « Le parti libéral est d'avis que l'Alsace-Lorraine, comme État confédéré, ne peut être doté d'un régime républicain ; si l'on élevait pareille réclamation, on devrait attendre indéfiniment le jour de l'indépendance » (1).

M. Blumenthal lui-même sent bien que ses idées ont grande chance de ne jamais aboutir. Au Congrès libéral de Strasbourg, le 10 avril 1905, le *laeder* démocrate a « plaisamment divisé les députés alsaciens en deux catégories : d'une part, « les hommes sages, prudents et réalistes », de l'autre, ceux qui ne possédant point ces vertus, « cherchent toujours à enfoncer des murs avec la tête ». Personnellement, M. Blumenthal se comptait parmi ces derniers ; il semble, en l'occurrence, qu'il se rendait justice : l'établissement d'une république en pays d'Empire est chose irréalisable » (2).

III. — EST-IL POSSIBLE

D'INTRODUIRE EN ALSACE-LORRAINE UNE DYNASTIE ?

La solution républicaine écartée, à qui reviendrait

(1) *Messenger d'Alsace-Lorraine*, 18 février 1905.

(2) Pierre BRAUN, p. 595.

l'exercice de la puissance publique présentement exercée par l'Empereur sur l'Alsace-Lorraine? S'il n'est possible qu'à une monarchie de trouver place dans l'union des États allemands, monarchiques de constitution et de tradition, l'Alsace-Lorraine n'a point de prince qu'elle puisse mettre à sa tête pour obtenir son admission parmi eux. L'on a bien suggéré d'en faire une façon de Grand-Duché confié au Kronprinz ou à quelque prince allemand, de préférence un Hohenzollern. Mais cette solution n'a-t-elle pas ses périls?

Comment un prince étranger serait-il accueilli des Alsaciens? Les sociologues allemands leur reprochent justement de manquer de ce qu'ils appellent « le sens monarchique qui tient d'abord à un attachement purement personnel à une dynastie : les Hohenzollern, les Wittelsbach, etc..., et aussi au sentiment inspiré par une dépendance très longue et ininterrompue que la seule autorité naturelle et suffisante est celle d'un monarque » (1).

M. Hanss par économie, M. Goetz par principe, expriment leur méfiance d'une dynastie étrangère. « Une dynastie, a dit ce dernier, n'a sa raison d'être qu'en tant qu'elle a dans le pays des racines historiques; nous ne sommes pas de ces petits états brigands des Balkans qui font et défont des monarchies... » (2).

(1) WERNER WITTICH, ouvrage précité, p. 13.

(2) Séance de la Délégation, 8 février 1905, compte-rendu du *Messager d'Alsace-Lorraine*, 18 février 1905.

Et puis cette élévation d'un Hohenzollern ou d'un prince allemand n'éveillerait-elle pas les susceptibilités des autres maisons régnantes de l'Empire ?

Ayant, malgré tout, besoin d'un souverain pour obtenir une représentation du pays au Conseil fédéral, obligés d'éviter une dynastie aussi bien qu'une république, les initiateurs de la motion des douze, « après qu'ils se furent amplement torturé l'esprit » (1), rédigèrent leur fameux article 2 : « L'empereur d'Allemagne est souverain en Alsace-Lorraine. »

« Cette solution, disait le *Journal de Colmar*, est la plus avantageuse pour de nombreux motifs. Elle est la plus simple : il n'y a pas de famille princière dans notre pays et il serait malaisé d'en chercher et d'en trouver une ailleurs ; l'Empereur allemand exerce de fait chez nous les pouvoirs souverains depuis trente-quatre ans, et notre peuple est habitué à ce régime ; il n'y aurait qu'une différence nominale, puisque l'Empereur deviendrait souverain de droit au lieu de l'être par simple délégation des États confédérés. Elle est la seule pratiquement réalisable : la Prusse s'opposerait à l'adoption de toutes les autres. Elle est la plus économique parce qu'elle nous évitera les frais d'une cour. Enfin il vaut mieux être gouverné par un souverain qui, résidant habituellement dans une autre capitale, se soustrait par là même à ces influences locales qui trop souvent

(1) Pierre BRAUN, p. 597.

donnent à la politique intérieure d'un petit pays un caractère d'étroitesse, de mesquinerie, d'intrigues qu'il vaut mieux éviter » (1).

Un autre argument en faveur de la solution qu'il préconise est passé sous silence par le rédacteur du *Journal de Colmar*. A vrai dire, c'est cependant le seul qui soit primordial : « Il semble impossible de ne pas ménager, si l'on entend aboutir à quelque solution rapide, la situation privilégiée qu'assure à l'Empereur la possession effective durant un tiers de siècle du pouvoir souverain dans les provinces conquises. Ainsi la tentative faite pour gagner au projet — en attribuant à Guillaume II des avantages personnels — la bienveillance administrative ne manque ni de convenance ni d'habileté » (2).

Malheureusement, dans leurs calculs, les promoteurs du projet avaient oublié qu'il tendait en réalité à la « prussianisation » du pays. Ce qu'ils voulaient, c'était en somme ce que le Droit constitutionnel nomme l'« Union personnelle » ; en d'autres termes, la communauté de souverain entre l'Alsace et la Prusse. Or, « d'après un mot du Dr Sigurd-Ibsen..., une union ne peut guère subsister longtemps comme telle ; ou elle se sépare à nouveau, ou elle s'accroît, les deux États se confondant. La dernière hypothèse se produirait certainement pour l'Alsace-Lorraine et la Prusse. Les Alsaciens (auteurs de la motion) ne se ménagent qu'une transition.

(1) Pierre BRAUN, p. 597.

(2) *Id.*, p. 598.

Avec le temps, ils ne pourront ni ne voudront rester mi-prussiens » (1).

Le sentiment populaire ne s'y est pas trompé et nous avons vu quelle formidable impopularité encourut la motion des douze et comment, de ce fait, elle devint inacceptable.

IV. — STATTHALTER OU « RÉGENT » ?

Faute de solution meilleure, en désespoir de cause, certains esprits, tels M. Goetz, se déclarent partisans du *statu quo* : « L'Empereur, disent-ils, et son Statthalter, doivent rester ce qu'ils sont » (2). Et, si l'on objecte qu'il y aurait difficulté à charger le Statthalter de donner mandat aux délégués du pays au Conseil fédéral, M. Goetz répond que l'objection est peu sérieuse :

« On a prétendu, sans doute, affirme-t-il, que la représentation de l'Alsace-Lorraine au Conseil fédéral présenterait certaines difficultés, en ce sens que notre pays y aurait droit à trois voix, ce qui ne ferait, en somme, qu'augmenter les voix de la Prusse. Or, les décisions du Conseil fédéral sont discutées et pesées avec soin avant d'être adoptées, aussi sont-elles généralement votées à l'unanimité...

(1) Prof. Dr OTTO MAYER. *Die Elsass-Lothringische Verfassungsfrage*, *Deutsche Juristen Zeitung*, 15 avril 1905, p. 370.

(2) Délégation, 8 février 1905. *Messenger d'Alsace-Lorraine*, 18 février 1905.

On trouvera toujours moyen d'arranger les choses » (1).

C'est à maintenir ce *statu quo*, à donner à la Terre d'Empire des représentants au Conseil fédéral, sans toutefois rien modifier à la situation présente du Statthalter, que visait la motion Spahn. Cette motion, — très vague, nous le savons, — n'indique pas dans son texte le mode de nomination des délégués mais, au Reichstag, M. Spahn a clairement indiqué qu'il entendait charger le Statthalter actuel de nommer et instruire les délégués et qu'il ne voyait aucun inconvénient à ce que des instructions indépendantes de celles des délégués prussiens soient données aux délégués alsaciens (2).

Si simple qu'elle apparaisse, cette solution du *statu quo* concilié avec l'innovation d'une représentation au Conseil fédéral, est, de tous points, irréalisable.

M. Otto Mayer rappelle les paroles de Bismarck déclarant que la nomination par le Statthalter des délégués au Conseil fédéral augmenterait, dans cette Assemblée, l'influence de la Prusse contrairement à l'esprit de la constitution de l'Empire, et que ces membres nouveaux ne seraient pas autre chose qu'un renfort apporté aux voix prussiennes (3).

D'un autre côté, si le roi de Prusse se contente de céder à la Terre d'Empire trois voix sur les

(1) Délégation, 8 février 1905; *Messenger*, 18 février.

(2) OTTO MAYER, article précité.

(3) *Id.*

dix-sept dont il dispose, rien n'est changé et l'Alsace-Lorraine ne gagne rien ; si l'on crée, au contraire, trois voix nouvelles, celles-ci n'étant, en définitive que des voix prussiennes, d'autres États exigeront des compensations. La motion Spahn met donc en jeu l'équilibre et l'existence même de l'Empire fédératif d'Allemagne. Et M. Otto Mayer conclut : « Tant que l'homme qui se trouve à la tête de l'administration d'Alsace-Lorraine restera fonctionnaire allemand, toute instruction indépendante des membres futurs du Conseil fédéral sera écartée. Il faudrait donc faire de lui quelque chose d'autre qu'un fonctionnaire de l'Empire » (1).

Il propose une solution qu'accepterait vraisemblablement le Gouvernement et la nation allemande, celle de placer à la tête de la Terre d'Empire un gouverneur nommé à vie, sorte de souverain sans origine et sans couronne, pris en dehors de toutes les familles régnantes et, par là, n'en froissant aucune.

« Pourquoi, par exemple, ce pays n'aurait-il pas un *Régent* comme le Brunswick. On aurait ainsi un intérimaire à la place du souverain, non encore trouvé, quelque chose comme là où l'Église catholique nomme un *vicarius apostolicus* lorsque l'organisation de la mission n'y est pas assez avancée pour y nommer un véritable évêque. Au lieu de l'assemblée du pays, ce serait le Conseil fédéral qui nommerait ce régent. Celui-ci serait revêtu de tous les droits souverains et honorifiques d'un chef d'État,

(1) OTTO MAYER, article précité.

— pour sa personne seulement, puisque s'agissant d'un régent, il n'est pas question de dynastie. Il aurait son délégué au Conseil fédéral, et la compétence de la législation d'Empire pour les choses du pays n'aurait plus sa raison d'être.

» On ne saurait être inquiet pour la sécurité de l'Empire; les droits ordinaires du pouvoir impérial lui permettant de se fortifier en se réservant quelque branche de l'activité publique, les chemins de fer, l'armée ou l'administration des douanes. Il va de soi que le Régent pourrait démissionner, de même que le Conseil fédéral pourrait le rappeler aussi bien et même mieux que le duc de Cumberland en Brunswick. La législation d'Empire garderait toujours le pouvoir de modifier la constitution du pays » (1).

M. Otto Mayer termine son article par cette conclusion optimiste : « Il ne faut pas trop prévoir, mais il ne faut pas dire non plus que les difficultés sont insurmontables, si l'on a la ferme volonté de venir en aide à l'Alsace-Lorraine ».

(1) OTTO MAYER, article précité, p. 373.

CONCLUSIONS

Nous avons vu l'Alsace-Lorraine par l'effet de la cession pure et simple de 1871 entrer dans l'Empire allemand sous un régime d'exception, n'ayant ni souveraineté, ni personnalité internationale, ni organes législatifs ou administratifs, dépourvue des éléments les plus essentiels de l'État, formant un simple territoire soumis, sans avoir de droits à faire valoir, au bon plaisir des autorités impériales.

Contre cet état de choses deux partis se lèvent. L'un fait appel au Droit naturel et au Droit des gens. Il réclame un plébiscite sur le principe de l'annexion, mais pareil programme ne peut obtenir gain de cause et les protestataires se voient appliquer toutes les rigueurs réservées aux ennemis de l'Empire.

L'autre parti cherche un point d'appui dans le Droit positif. Ses membres acceptent le traité de Francfort. Ils se déclarent loyaux allemands et, en conséquence, réclament le même traitement, les mêmes droits, les mêmes libertés que les autres citoyens de l'Empire.

Mais, pour obtenir ces réformes, les autonomistes ne combattent pas, ils négocient. En échange de vagues promesses ils donnent à l'Administration un concours dévoué jusqu'à l'aveuglement, et la constitution enfin accordée ne répond pas aux promesses faites, aux engagements pris, elle trompe toute espérance.

Ses articles principaux laissent encore l'Alsace-Lorraine soumise au bon plaisir impérial. L'Empereur *peut* déléguer ses pouvoirs à un Statthalter, les lois spéciales pour la Terre d'Empire *peuvent*, au choix du Gouvernement, être soumises au Reichstag ou à la Délégation. Cette constitution laisse en vigueur des lois archaïques, antilibérales, anachronismes égarées dans le Droit public moderne. Sur-tout elle laisse subsister le paragraphe de la Dictature. Elle fait planer sur le pays la menace perpétuelle de l'état de siège et de ses rigueurs.

Les alsaciens-lorrains lutteront vingt ans pour l'abrogation de ce paragraphe et ce sera leur premier succès. Cette première réforme obtenue, ils ne doutent plus d'en arracher d'autres, et alors commence cette campagne, qui n'est près ni de finir ni d'aboutir, en vue d'une révision constitutionnelle. Après les efforts mal coordonnés du début, on s'avise d'une méthode ; on réclame, en premier lieu, l'exclusion du Reichstag pour la confection des lois spéciales au pays, en second lieu, une représentation au Conseil fédéral et un souverain.

Deux sentiments animent l'Alsace-Lorraine : le besoin de liberté et le sentiment particulariste. Le premier a déjà reçu satisfaction partielle par le vote de lois conformes aux principes modernes du Droit public sur les associations et les réunions et par l'abolition de la Dictature. Il aura, d'ici peu, satisfaction plus ample par le vote d'une loi donnant aux élus du pays, à l'exclusion du Reichstag, compétence dans les affaires spéciales à la Terre d'Empire, loi qui, dans l'état présent des choses et des esprits, ne saurait tarder encore bien longtemps.

La tendance particulariste, au contraire, rencontre, pour arriver à ses fins, de plus graves difficultés. L'Alsace-Lorraine ne serait vraiment un État qu'en république ou à la condition d'avoir son souverain particulier ; que le jour où ses mandataires au Conseil fédéral ne recevraient mandat que de son prince ou de ses élus. Mais la république ne peut être tolérée par l'Empire dans cette Alsace-Lorraine, dont le loyalisme paraît encore douteux, et plus tard même, le jour où ce loyalisme serait suffisamment éprouvé, il resterait, pour faire écarter pareille solution comme dangereuse, la crainte d'aspirations socialistes. Quant à un souverain, l'Alsace-Lorraine ne peut — et sans doute aussi ne voudrait pas — se le donner ou l'accepter.

Peut-être, bornant ses ambitions, faut-il espérer simplement voir un jour ce pays obtenir son régent ? Mais, ici encore, les difficultés s'accumulent. Ce régent, qui le nommera ? — L'Empereur, bien certai-

nement. Et ainsi l'Alsace-Lorraine serait encore gouvernée par un organe de l'Empire. Elle ne serait pas un *État* dans la pleine acceptation juridique du terme.

Comment, enfin, serait-elle représentée au Conseil fédéral ? Comment introduire en cette Assemblée des voix nouvelles, ou détourner à son profit quelques-unes des voix actuelles, sans rompre l'équilibre si instable, assure-t-on, entre la Prusse et les autres États de l'Empire allemand ?

Faut-il en conclure que ces réformes ne se réaliseront pas ; que, le besoin de liberté satisfait, les aspirations particularistes s'assoupiront un jour ?

Ce serait compter sans ce patriotisme local, cette recherche en art, en littérature, en histoire de tout ce qui est conforme aux traditions du pays. Cette tendance a trop profondément pénétré l'élite des générations nouvelles pour qu'il soit possible désormais de lui faire sa part et de lui fermer le domaine de la politique.

Les hommes de la « nouvelle Alsace » ne peuvent abandonner leur rêve d'un État particulier d'Alsace-Lorraine. Les nécessités économiques elles-mêmes les en empêchent. Ils sont rendus plus hardis par les succès partiels déjà remportés un à un. Il n'apparaît pas que la crainte de faire naître une sécession dans l'Empire puisse les arrêter. Peut-être, pour

quelques-uns, pareille perspective serait-elle, au contraire, de nature à les encourager.

La conquête de nos provinces a été, en 1871, le gage matériel de l'unité allemande. On peut se demander aujourd'hui, si, par un singulier retour de l'Histoire, cette unité ne va pas se briser quelque jour sur la question d'Alsace-Lorraine.

VU :

M. DESLANDRES.

VU :

*Le Doyen de la Faculté de Droit
de l'Université de Dijon :*

E. BAILLY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Dijon, le 19 Juillet 1906.

LE RECTEUR :

E. BOIRAC.

APPENDICE

ANNEXES

TEXTES LÉGISLATIFS ET PROJETS DE MODIFICATION CONSTITUTIONNELLE

LOI DU 9 JUIN 1871

*Concernant la réunion de l'Alsace et de la Lorraine
à l'Empire allemand.*

ARTICLE 1^{er}. — Les territoires d'Alsace et de Lorraine cédés par la France en vertu de l'article 1^{er} des préliminaires de paix du 26 février 1871, seront pour toujours réunis à l'Empire d'Allemagne, d'après les limites établies par l'article 1^{er} du traité de paix du 10 mai 1871 et le troisième protocole annexé à ce traité.

ART. 2. — La Constitution de l'Empire d'Allemagne sera exécutoire en Alsace-Lorraine à partir du 1^{er} janvier 1873. Des portions isolées de la Constitution pourront être mises en vigueur plus tôt par ordonnance de l'Empereur avec le consentement du Conseil fédéral.

Les changements et les additions à la Constitution qu'il sera nécessaire d'introduire devront être consentis par la Diète de l'Empire.

L'article 3 de la Constitution est mis immédiatement en vigueur.

ART. 3. — L'Empereur exerce l'autorité publique en Alsace-Lorraine.

Jusqu'à la mise en vigueur de la Constitution de l'Empire, l'Empereur est tenu d'obtenir le consentement du Conseil fédéral pour l'exercice du pouvoir législatif et, en outre, le consentement de la Diète pour autoriser des emprunts ou donner des garanties au nom de l'Alsace-Lorraine, lorsqu'il pourrait en résulter en quelque façon une charge pour l'Empire.

Pendant cette période, il sera fait un rapport annuel à la Diète des lois et des ordonnances générales édictées ainsi que de la marche de l'administration.

Après la mise en activité de la Constitution de l'Empire, jusqu'à ce qu'il en soit autrement décidé, le pouvoir législatif sera exercé au moyen de lois de l'Empire, même pour les cas où le pouvoir législatif dans les États confédérés n'appartient pas à l'Empire.

ART. 4. — Les ordonnances et les règlements de l'Empereur doivent, pour être valables, être contre-signés par le Chancelier de l'Empire, qui en prend ainsi la responsabilité.

LOI DU 30 DÉCEMBRE 1871

Sur l'organisation administrative.

ARTICLE 1^{er}. — L'Alsace-Lorraine est divisée en trois circonscriptions administratives :

La circonscription de la Basse-Alsace comprenant l'ancien département du Bas-Rhin et les parties des cantons de Schirmeck et de Saales appartenant à l'Allemagne.

La circonscription d'Alsace supérieure, composée de tout ce qui appartient à l'Allemagne de l'ancien département du Haut-Rhin.

La circonscription de Lorraine, formée des parties allemandes de l'ancien département de la Moselle et des anciens arrondissements de Château-Salins et de Sarrebourg.

ART. 2. — Les circonscriptions sont divisées en cercles.

ART. 3. — Les changements de limites des circonscriptions et des cercles, la réunion de plusieurs cercles ou la formation de nouveaux peuvent être effectués par ordonnance impériale.

Les changements de limites des cantons, la réunion de plusieurs d'entre eux ou la formation de nouveaux pourront être ordonnés par le Chancelier de l'Empire.

Les expressions *département* et *arrondissement* se trouvant dans les lois, seront entendues comme désignant les circonscriptions et les cercles.

ART. 4. — La haute autorité administrative en Alsace-Lorraine est le Président supérieur, résidant à Strasbourg. Il est placé immédiatement au-dessous du Chancelier de l'Empire. Il organise la délégation de ses pouvoirs, pour les cas d'empêchement, d'après les instructions du Chancelier.

ART. 5. — Le Président supérieur surveille les administrations locales, les fonctionnaires qui les composent et leurs subordonnés. Il doit veiller à l'exécution des lois, ordonnances et instructions du Chancelier et prendre soin que les procédés administratifs soient réguliers et constants. Il statue sur les conflits entre les administrations qui lui sont immédiatement soumises, en ce qui concerne les affaires de leur ressort commun. Il est chargé d'informer contre les administrations et leurs décisions ; s'il n'y a pas lieu à décision, conformément à l'art. 8, il statue ou provoque une décision du Chancelier de l'Empire.

ART. 6. — Le Président supérieur a dans sa compétence directe : 1^o toutes les affaires concernant plusieurs circonscriptions, autres que celles réservées au Chancelier de l'Empire

ou qui n'ont pas pour objet la délimitation des circonscriptions ; 2^o tous les établissements publics qui s'étendent sur plusieurs circonscriptions ; 3^o les travaux du Rhin et de la Moselle, et ceux des canaux de navigation qui n'ont pas été confiés, par le Chancelier, aux autorités de circonscription ; 4^o les affaires qui concernent à la fois les autorités civiles et les autorités militaires et sont, au point de vue militaire, de la compétence du Général commandant.

Le Chancelier peut en outre lui déléguer en tout ou en partie la connaissance des affaires qui, d'après les lois françaises, sont de la compétence des ministres.

ART. 7. — Auprès du Président supérieur, seront établis des conseillers et des auxiliaires en nombre nécessaire pour expédier les affaires de sa compétence.

ART. 8. — Les conseillers adjoints au Président supérieur forment un conseil dénommé *Conseil impérial d'Alsace-Lorraine*, et chargé de remplir les fonctions attribués au Conseil d'Etat en ce qui concerne les recours formés contre les décisions contentieuses des conseils de circonscription.

Les décisions doivent être prises par cinq membres présents ; elles sont définitives.

Le Président supérieur a la présidence du Conseil, mais il est autorisé à se faire remplacer ; il a voix prépondérante en cas de partage des votants.

Les débats sont publics. Le Chancelier est chargé d'organiser la procédure devant le Conseil impérial, l'établissement d'un ministère public, les conditions exigées pour représenter les parties et le tarif des frais.

ART. 9. — Les appels comme d'abus en matière ecclésiastique qui, d'après la loi du 18 germinal an X, concernant l'organisation des cultes et les lois qui l'ont complétée, doivent être soumis au Conseil d'Etat, seront déférés au Conseil fédéral qui statuera sur le rapport de sa commission de justice.

Une organisation spéciale interviendra sur les conflits de compétence entre les autorités judiciaires et administratives.

Les fonctions administratives du Conseil d'Etat, qui ne sont pas attribuées par les lois à d'autres autorités, seront dévolues au Président supérieur.

ART. 10. — En cas de danger pour la sécurité publique, le Président supérieur peut prendre immédiatement toutes les mesures qu'il juge nécessaires. Il peut en outre, sur le territoire exposé, exercer les pouvoirs conférés aux autorités militaires dans le cas d'état de siège par la loi du 9 août 1849. Il doit aviser sans retard le Chancelier des dispositions prises.

Le Président supérieur a le droit de requérir, dans un intérêt de police et pour l'exécution des mesures indiquées ci-dessus, les troupes qui se trouvent en Alsace-Lorraine (1).

ART. 11. — A la tête de l'administration de chaque circonscription sera placé un président de circonscription. Il aura les pouvoirs attribués auparavant aux préfets. Le Chancelier pourra leur déléguer pour certains cas la compétence réservée par les lois aux ministres.

Le président de la circonscription de Basse-Alsace aura sa résidence à Strasbourg; celui de la Haute-Alsace à Colmar; celui de Lorraine à Metz.

Le nombre nécessaire de conseillers et d'auxiliaires seront adjoints au président de circonscription pour la préparation des affaires de sa compétence.

Sous sa direction, un directeur des contributions est à la tête de l'administration des impôts directs et du cadastre de la circonscription; en cas de divergence d'opinion sur les affaires de sa compétence entre lui et le président de la circonscription, il peut demander qu'il soit statué par le Président supérieur; jusqu'à cette décision, le président de circonscription détermine ce qui devra être fait.

Le Président supérieur déterminera les attributions des percepteurs et les limites de leurs ressorts.

ART. 13. — Le conseil de préfecture sera remplacé par une administration collégiale comprenant le président de la cir-

(1) C'est le *Paragraphe de la Dictature*.

conscription et les conseillers qui lui seront adjoints, y compris le directeur des contributions et le grand-maitre des forêts.

Elle s'appellera *Conseil impérial de circonscription*

Le président de la circonscription en aura la présidence, mais pourra se faire remplacer.

Trois membres au moins, y compris le président, doivent prendre part aux décisions.

En cas de partage des voix en matière contentieuse, le président a voix prépondérante. Les séances des Conseils de préfecture sont publiques pour les débats qui, jusqu'alors, ont eu lieu publiquement. Le Chancelier de l'Empire règlera la procédure devant les Conseils, les formes des débats, l'exercice des fonctions du ministère public, les délais et la forme des recours contre les décisions rendues, le tarif des frais.

ART. 14. — L'administration de chaque cercle sera confiée à un directeur de cercle auquel sera adjoint le personnel auxiliaire nécessaire et un fonctionnaire chargé de le suppléer.

Dans les cercles urbains de Strasbourg et de Metz, le président de circonscription remplira les fonctions de directeur de cercle; la police sera dirigée sous la surveillance du Président par un directeur de police pour tout ce qui ne sera pas laissé à l'administration communale par les instructions du Président supérieur. Dans la ville de Mulhouse un directeur de police dirigera la police dans les conditions indiquées ci-dessus; le directeur du cercle pourra en remplir les fonctions.

Les directeurs de cercle auront les fonctions attribuées par les lois existantes aux sous-préfets. — Ils ont leur résidence au lieu dont le cercle porte le nom. — Le Chancelier de l'Empire pourra leur déléguer des pouvoirs qui appartiennent aux autorités de circonscription.

ART. 15. — En ce qui concerne l'enseignement, le président supérieur exerce les pouvoirs qui, d'après les lois existantes, appartiennent au ministre de l'instruction publique pour la discipline et la nomination des maîtres et employés dans les établissements de l'Etat et dans ceux de l'enseignement

supérieur, et aux recteurs d'académie, aux inspecteurs et aux conseils académiques pour la discipline et la surveillance. En ce qui concerne les écoles primaires, les présidents de circonscription exercent les fonctions des inspecteurs de département.

Des conseils compétents seront adjoints au Président supérieur et aux présidents de circonscription pour tout ce qui concerne les écoles.

La surveillance des écoles primaires sera, dans les cercles, sous l'autorité d'inspecteurs scolaires de cercle.

ART. 16. — Pour la gestion et l'exécution des travaux de la navigation et des canaux dont l'administration directe est confiée au Président supérieur, il lui sera adjoint un fonctionnaire compétent avec le titre de Directeur des constructions d'eau et le nombre nécessaire d'employés auxiliaires.

Pour le contrôle et les opérations locales, le Président supérieur déterminera des circonscriptions dont chacune sera confiée à un ingénieur.

Il sera statué ultérieurement sur les travaux des chaussées et des routes et sur les constructions communales.

ART. 17. — L'administration des douanes, des impôts de consommation, de l'enregistrement, en y comprenant la conservation des hypothèques, revenus domaniaux, du timbre, y compris l'impôt sur les successions, le recouvrement et l'administration des revenus de l'État jusqu'à présent réunis à l'enregistrement, seront dirigés par un directeur des douanes et contributions indirectes en résidence à Strasbourg. — Il lui sera adjoint le personnel auxiliaire nécessaire.

Un règlement du Chancelier déterminera sa compétence ; — jusque-là, il exercera les fonctions attribuées par la loi française aux directions générales et départementales des administrations sus-indiquées. — Les circonscriptions des receveurs des impôts indirects et de l'enregistrement, des conservateurs des hypothèques, seront déterminées par le directeur avec l'approbation du Président supérieur.

ART. 18. — Une ordonnance impériale pourra transférer aux

autorités centrales et de circonscription les fonctions qui, d'après les lois françaises, appartiennent au chef de l'État.

ART. 19. — Au chef-lieu de chaque circonscription il y aura, sous la surveillance du président, une caisse de circonscription dirigée par un trésorier local.

Tous les revenus de l'État qui ne doivent pas être recouvrés par une autre caisse y seront réunis.

Elle effectuera et portera en compte les différents paiements de la circonscription sur le mandat des directeurs des administrations compétentes et ceux des communes et des corporations pour lesquelles le président de la circonscription aura le pouvoir légal ou délégué de mandater.

La caisse de circonscription de Strasbourg sera en même temps la caisse centrale de l'Alsace-Lorraine. Elle rassemblera les recettes du pays et les excédents des caisses de circonscription. Les paiements qu'elle effectue et porte en compte ont lieu sur le mandat du Président supérieur.

Le Chancelier réglementera les opérations des caisses.

ART. 20. — Le contrôle des budgets, l'examen et l'établissement des comptes, d'après les recettes et les dépenses, seront effectués pour les années 1871 et 1872, par la Cour des Comptes de l'Empire. On appliquera au contrôle des caisses d'Alsace-Lorraine les dispositions de la loi du 28 octobre 1871, sur cette Cour des Comptes.

Les comptes des receveurs des communes et des corporations seront examinés et réglés en dernier ressort par les conseils de circonscription. On ne pourra recourir contre leurs décisions devant le Conseil impérial que dans le cas où d'après les lois existantes, il y a recours au Conseil d'État contre les décisions de la Cour des Comptes.

ART. 21. — Les fonctionnaires administratifs supérieurs, les conseillers adjoints au Président supérieur, aux présidents de circonscription et aux directeurs d'administration, les directeurs de cercle, les directeurs de police, les trésoriers seront nommés par l'Empereur. Le Chancelier de l'Empire nommera

les inspecteurs du cadastre et de l'enregistrement, les conservateurs des hypothèques, les inspecteurs supérieurs et les membres de l'administration supérieure des douanes, les inspecteurs des contributions et les inspecteurs scolaires de cercle.

Les employés auxiliaires de l'administration supérieure seront nommés par le Président supérieur.

Les employés subalternes seront désignés par le Président supérieur sur la présentation des directeurs des administrations; les employés d'expédition et autres employés inférieurs seront nommés par les directeurs.

Le directeur de l'administration nomme tous les employés des impôts indirects, douane et enregistrement qui ne sont pas désignés ci-dessus.

Le Chancelier règlera, par des instructions, ce qui concerne l'instruction, l'examen et le mode de nomination des employés dans les administrations.

ART. 22. — Les autorités temporairement instituées resteront en fonction jusqu'à l'installation des nouvelles autorités dans leurs fonctions. Le Président supérieur fixera le jour de la cessation des fonctions et l'entrée en fonctions de chacune.

ART. 23. — En cas de nécessité d'exercer des fonctions confiées par les lois françaises à des autorités, des corps représentatifs ou des commissions n'existant plus et non encore transportées par la Législation de l'Empire à d'autres fonctionnaires, le Président supérieur prendra provisoirement les dispositions nécessaires pour y pourvoir.

LOI DU 24 FÉVRIER 1872

Concernant l'établissement de commissaires extraordinaires, pour l'administration des communes à la place des conseils municipaux dissous ou démissionnaires.

LOI DU 31 MARS 1872

*Faisant de la langue allemande la seule langue officielle
en Alsace-Lorraine.*

LOI DU 25 JUIN 1873

*Sur l'introduction en Alsace-Lorraine
de la Constitution de l'Empire.*

ARTICLE 1^{er}. — La Constitution de l'Empire d'Allemagne visée dans la loi du 16 avril 1871, telle qu'elle est insérée en annexe et avec les changements introduits par les lois des 23 février et 3 mars 1873, entrera en vigueur en Alsace-Lorraine, à partir du 1^{er} janvier 1874, sans préjudice des dispositions déjà introduites et sous la réserve des prescriptions contenues dans les articles 2 à 5.

ART. 2. — Le Territoire d'Empire d'Alsace-Lorraine est incorporé au territoire fédéral spécifié dans l'article 1^{er} de la Constitution.

ART. 3. — Jusqu'à la fixation légale prévue dans l'article 20 de la Constitution, l'Alsace-Lorraine élira 15 députés au Reichstag.

ART. 4. — L'impôt sur les bières indigènes mentionné dans l'article 35 de la Constitution est réservé à la législation intérieure jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné.

L'Alsace-Lorraine ne participera pas au produit de l'impôt sur les bières versé dans la caisse impériale ni ne profitera de la déduction pour frais prévue dans le § 3 de l'article 38 sur le produit de l'impôt.

ART. 5. — Les limites imposées par l'art. 5 du traité d'union douanière du 5 juillet 1867 (article 40 de la Constitution) à la

perception d'impôts au profit des communes, ne seront pas provisoirement applicables aux dispositions actuellement en vigueur sur les octrois en Alsace-Lorraine.

ART. 6. — La loi électorale pour le Reichstag allemand du 31 mai 1809, telle qu'elle a été adoptée par la loi sur la Constitution du 16 avril 1871, entrera en vigueur au 1^{er} janvier 1874. Les circonscriptions électorales seront déterminées, ainsi qu'il est prévu dans l'art. 6 de la loi électorale, par le Conseil fédéral, jusqu'à ce qu'il intervienne une loi de l'Empire à cet égard.

ART. 7. — Partout où les lois de la Confédération de l'Allemagne du Nord, devenues lois de l'Empire en vertu de l'art. 2 de la Constitution et introduites en Alsace-Lorraine, mentionnent la Confédération de l'Allemagne du Nord, ainsi que la Constitution, le territoire, les membres ou États, l'indigénat, les organes constitutionnels, les sujets, les employés, le drapeau etc... qui s'y rapportent, il faut entendre l'Empire d'Allemagne et les divers objets qui s'y rattachent.

La même disposition s'applique aux lois adoptées pour la Confédération de l'Allemagne du Nord et qui seraient plus tard introduites en Alsace-Lorraine.

ART. 8. — Même après la mise en vigueur de la Constitution et jusqu'à réglementation légale ultérieure, l'Empereur, avec l'assentiment du Conseil fédéral, pourra, pendant l'intervalle des réunions du Reichstag, rendre des ordonnances ayant force de loi. Ces ordonnances ne pourront rien prescrire de contraire à la Constitution et aux lois existantes en Alsace-Lorraine et ne peuvent avoir pour objets les matières pour lesquelles l'assentiment du Reichstag est nécessaire, conformément au § 2 de l'art. 3 de la loi du 9 juin 1871, concernant la réunion de l'Alsace-Lorraine à l'Empire d'Allemagne.

Les ordonnances édictées en vertu des dispositions ci-dessus seront soumises à l'approbation du Reichstag à sa prochaine réunion. Elles perdent toute valeur légale dès que l'approbation leur est refusée.

ORDONNANCE DU 20 SEPTEMBRE 1873

Sur la compétence des sous-préfets.

ORDONNANCE DU 29 OCTOBRE 1874

*Créant sous le nom de « Landesausschuss »
un Comité consultatif.*

LOI DU 2 MAI 1877

Sur la compétence de la Délégation.

ARTICLE 1^{er}. — Les lois spéciales à l'Alsace-Lorraine, y compris le budget annuel, seront promulguées par l'Empereur avec l'assentiment du Conseil fédéral, lorsqu'elles auront été approuvées par la Délégation instituée par le décret impérial du 29 octobre 1874.

ART. 2. — Les lois spéciales continueront à pouvoir être édictées selon le mode suivi pour la législation de l'Empire. Les lois qui auront été promulguées conformément à cette disposition ne pourront être abrogées ou modifiées qu'en suivant également la voie adoptée pour la législation de l'Empire.

ART. 3. — Le règlement des comptes du budget sera effectué par le Conseil fédéral et la Délégation. En cas de refus de la Délégation, le règlement en sera fait par le Reichstag.

ART. 4. — Jusqu'à ce qu'une loi d'Empire consacre une législation différente, les décrets du 29 octobre 1874 et 13 février 1877 resteront en vigueur dans leurs autres dispositions.

LOI DU 3 JUILLET 1879

*Donnant droit d'initiative aux membres de la Délégation
et réglant la composition de cette assemblée.*

LOI DU 4 JUILLET 1879

ART. 1^{er}. — L'Empereur peut déléguer à un Gouverneur les pouvoirs de chef d'État dont il est investi en vue d'exercer le pouvoir politique en Alsace-Lorraine.

ART. 2. — Le Gouverneur est investi des pouvoirs et des fonctions conférés, dans les questions intéressant l'Alsace-Lorraine, au Chancelier par les lois et les ordonnances; il dispose aussi des pouvoirs extraordinaires reconnus au Président supérieur par le § 10 de la loi du 30 décembre 1871.

LOI DU 23 MAI 1881

ART. 1^{er}. — Les débats de la Délégation d'Alsace-Lorraine sont publics; la langue de ces débats est la langue allemande.

ART. 2. — Les membres de la Délégation qui ne possèdent pas l'allemand sont autorisés à lire des discours préparés par écrit; ces discours devront être rédigés en allemand.

LOI DU 7 JUILLET 1887

ARTICLE UNIQUE. — Avec l'assentiment du Conseil fédéral, une ordonnance impériale peut décider qu'une modification apportée par une loi d'Empire à des dispositions légales

d'Empire qui sont en vigueur en Alsace-Lorraine, comme droit local, sera appliquée dans ce pays. L'ordonnance fixe en même temps à quelle époque la disposition entre en vigueur.

LOI DU 4 JUILLET 1887

Sur la nomination des maires et adjoints.

LOI COMMUNALE DU 6 JUIN 1895

DÉPÊCHE DU 10 MAI 1902

Pour donner aux habitants de l'Alsace-Lorraine une preuve particulière de ma bienveillance, comme pour répondre aux sentiments de fidélité à l'Empire et de loyalisme qui se sont de plus en plus fortifiés dans le pays d'Empire et qui se sont manifestés d'une façon très claire lors de mes nombreux voyages dans ce pays reconquis à la patrie, je veux vous autoriser à vous mettre en relations avec le Chancelier pour faire supprimer l'art. 10 de la loi du 30 décembre 1871, et j'autorise également le Chancelier à présenter au Conseil fédéral un projet de loi en ce sens. Veuillez porter le présent rescrit à la connaissance du public.

GUILLAUME, empereur.

A mon Statthalter d'Alsace-Lorraine.

MOTION DES DOUZE

ARTICLE 1^{er}. — L'Alsace-Lorraine, jusqu'ici pays d'Empire, fait partie comme nouvel État des États dont se compose le

territoire de la Confédération conformément à l'article premier de la Constitution de l'Empire allemand du 16 avril 1871.

ART. 2. — L'empereur d'Allemagne est Souverain en Alsace-Lorraine. L'Empereur peut déléguer ses attributions souveraines en tout ou en partie à un Statthalter.

ART. 3. — L'Alsace-Lorraine est représentée au Conseil fédéral par des plénipotentiaires qui sont nommés par le Souverain. La fixation du chiffre de voix dont l'Alsace-Lorraine dispose au Conseil fédéral est réservée à une loi spéciale.

ART. 4. — Le Conseil fédéral et le Reichstag sont éliminés comme organes de la législation particulière en Alsace-Lorraine. Dans les affaires non soumises à la législation de l'Empire dans les États confédérés, des lois pour l'Alsace-Lorraine sont promulguées par le Souverain après l'assentiment de la Diète alsacienne-lorraine (juskü Landesausschuss.)

Ont signé : MM. Preiss, Wetterlé, Rollinger, Schlumberger, Ricklin, Hoffel, Wiltberger, Riff, Mérot, Labroise, de Schmidt et Jaunez.

MOTION DELSOR

Plaise au Reichstag décider de donner l'approbation constitutionnelle au projet de loi suivant :

Loi concernant les élections pour la Délégation d'Alsace-Lorraine.

Nous Guillaume, par la grâce de Dieu, Empereur d'Allemagne, Roi de Prusse, etc...

Ordonnons, au nom de l'Empire, après avoir obtenu l'approbation du Conseil fédéral et du Reichstag, ce qui suit :

ARTICLE 1^{er}. — La Délégation d'Alsace-Lorraine est issue du suffrage universel, égal et direct, effectué au scrutin secret.

ART. 2. — La Délégation d'Alsace-Lorraine a le droit, à l'exclusion du Reichstag, de présenter des lois rentrant dans

l'ensemble des matières que la Constitution et la Législation de l'Empire abandonnent aux législations provinciales, de transmettre au ministère d'Alsace-Lorraine les pétitions qui lui ont été adressées et d'interpeller le Gouvernement.

ART. 3. — La période législative de la Délégation d'Alsace-Lorraine est de trois ans. Pour prononcer la dissolution de l'Assemblée au cours d'une période législative, il faut une décision du Conseil fédéral avec l'approbation de l'Empereur.

ART. 4. — En cas de dissolution de la Délégation, les électeurs doivent être convoqués dans les soixante jours, et la nouvelle Assemblée dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent.

ART. 5. — La Délégation ne peut être prorogée au-delà de trente jours, sans avoir elle-même donné son approbation à ce sujet. Elle ne peut être prorogée deux fois au cours d'une session.

ART. 6. — La Délégation examine les dossiers des membres et décide la validation de leur élection. Elle établit son règlement, élit son président, ses vice-président et secrétaires.

ART. 7. — Les décisions de la Délégation sont prises à la majorité absolue. Pour qu'une décision soit valable, elle doit être prise à la majorité du nombre légal des députés.

ART. 8. — Les membres de la Délégation sont les représentants de tout le peuple alsacien-lorrain; ils ne sont pas liés par des recommandations ou instructions.

ART. 9. — Un député ne peut, à aucun moment, être l'objet de poursuites judiciaires ou disciplinaires, soit pour un vote qu'il a émis, soit pour des paroles prononcées dans l'exécution de son mandat. Il ne peut davantage être invité à répondre de ce vote ou de ces paroles en dehors de l'Assemblée législative.

ART. 10. — Aucun député ne peut, sans l'autorisation de la délégation, être poursuivi ou arrêté au cours d'une période législative, pour un acte tombant sous le coup de la loi, à moins qu'il n'ait été pris en flagrant délit ou dans la journée suivant l'accomplissement du délit. L'autorisation de la Délégation est également nécessaire pour arrêter un député dans

une affaire de serment déclaratoire. A la demande de la Délégation, toute poursuite judiciaire dirigée contre un député et toute détention préventive ou autre sera suspendue pour la durée de la période législative.

ART. 11. — Les débats de la Délégation d'Alsace-Lorraine, sont publics. Les rapports textuels des débats de la Délégation ne peuvent être l'objet de poursuites.

ART. 12. — Tout citoyen de nationalité alsacienne-lorraine, ayant dépassé l'âge de 25 ans et domicilié en Alsace-Lorraine depuis au moins 3 ans, est électeur et éligible à la Délégation d'Alsace-Lorraine, sauf dans les cas prévus par l'article 3 de la loi électorale pour le Reichstag. Un fonctionnaire ne peut être élu dans une circonscription électorale qui appartient en entier ou partiellement à la circonscription administrative.

ART. 14. — Les fonctionnaires élus membres de la Délégation sont dispensés de prendre un congé pour siéger à l'Assemblée.

Si un député occupe une fonction rétribuée par l'Empire, ou une fonction officielle rétribuée par un Etat confédéré, ou entre au service de l'Empire ou d'un Etat confédéré, il perd du fait son siège et sa voix à la Délégation et ne peut y rentrer que grâce à une nouvelle élection.

ART. 15. — Un député est élu par 30.000 habitants de population civile.

ART. 16. — Chaque député est élu dans une circonscription spéciale. Chaque circonscription électorale est divisée en petites circonscriptions en vue de la déposition des votes, et qui doivent, autant que possible, coïncider avec les localités communales, pour peu que celle-ci n'exige pas en raison de la force de sa population, une division en sous-circonscriptions. Les circonscriptions électorales doivent être limitées. Les circonscriptions électorales sont définies par la loi.

ART. 17. — Pour le reste, le procédé électoral se règle d'après les ordonnances en vigueur pour les élections du Reichstag, y compris les prescriptions-règlement électorales du 28 avril 1903.

ART. 18. — Toutes les ordonnances en opposition avec la loi ci-dessus sont supprimées.

ART. 19. — Cette loi entrera en vigueur le...

Berlin, 29 novembre 1905.

Ont signé : MM. DELSOR, Dr DE JAUNEZ, LABROISE, PREISS, Dr RICKLIN, BÖELLINGER, Dr VONDERSCHEER, WETTERLÉ, WIETBERGER, et 13 députés du centre : MM. BECK (d'Aichach), ENGELN, ERZBERGER, Dr HEIM, HEROLD, Dr JAEGER, MÜLLER (de Fulda), OSEL, SIR, SPECK, STAMM, BARON DE THÜMEFELD, WITZSPERGER.

MOTION PREISS

Plaise au Reichstag donner son adhésion au projet de loi suivant :

Loi concernant la Constitution d'Alsace-Lorraine. Nous, Guillaume, etc. Ordonnons au nom de l'Empire, après approbation du Conseil fédéral et du Reichstag, ce qui suit :

ARTICLE 1^{er}. — Aux États constituant le territoire fédéral, conformément à l'article 1^{er} de la Constitution de l'Empire d'Allemagne du 16 avril 1871, est joint comme nouvel État confédéré l'ancien pays d'Empire Alsace-Lorraine.

ART. 2. — Le Conseil fédéral et le Reichstag cessent d'être les facteurs législatifs pour l'Alsace-Lorraine. La Délégation d'Alsace-Lorraine est appelée « Diète d'Alsace-Lorraine ».

Berlin, 5 décembre 1905.

Ont signé : MM. PREISS, WETTERLÉ, Dr RICKLIN, WILTBERGER, SCHLUMBERGER, RÖELLINGER, VONDERSCHEER, et 16 députés du centre : MM. le Prince d'ARENBERG, Dr BACHEM, Dr DAHLEM, ERZBERGER, FEHRENBACH, FRITZEN (Dusseldorf), FRITZEN (Mörs-Rees), GERTZENBERGER, Comte DE HOMPESCH, KALKHOF, Dr MARCOUR, NACKEN, BÖREN, SCHMIDT (Warbourg), SITTART, WELLSTEIN.

LOI DU 9 MARS 1905

Sur le Droit de réunion et d'association.

I. — DROIT D'ASSOCIATION.

§ 1^{er}. — Sont soumises aux dispositions de la présente loi toutes les associations qui comptent au moins sept membres, à moins que la personnalité civile ne leur ait été accordée par l'État.

§ 2. — Chaque association doit avoir un président ou un comité composé de plusieurs personnes.

§ 3. — Le comité est tenu à porter, dans les huit jours après la constitution de l'association, à la connaissance du directeur d'arrondissement compétent (président de la police), le nom et le siège de l'association, en y joignant en double expédition les statuts et la liste des membres du comité. Toute modification des statuts ainsi que de la composition du comité doivent être déclarées de la même façon dans les huit jours après qu'elles ont eu lieu. L'autorité délivrera aussitôt une attestation par écrit accusant réception de la déclaration prescrite. — Le montant du timbre à payer pour la délivrance du récépissé est fixé, pour autant qu'il s'agit de la déclaration relative à la fondation d'associations ou à la modification des statuts, d'après les taux prévus jusqu'à présent au § 25 pour l'approbation ou la modification des statuts, dans tout autre cas, d'après le § 32 de la loi sur le timbre du 21 juin 1897. (*Bulletins des lois*, page 47). — Si le président du département l'exige, il faut en outre lui soumettre une liste des membres de l'association, renseignant sur les noms, prénoms, âge, profession, domicile et nationalité des différents membres.

§ 4. — Des uniformes, drapeaux et insignes ne peuvent être portés en public qu'après l'approbation du président du département.

§ 5. — Les associations ont à rédiger leurs statuts en langue

allemande et à se servir pour leurs manifestations publiques de la langue allemande comme langue d'affaires. Pour les contrées de langue française, l'emploi de cette dernière, à côté de la langue allemande, est autorisé.

§ 6. — Les associations qui poursuivent un but politique, politico-social ou religieux, ne peuvent pas recevoir comme membres des mineurs. Le président du département peut autoriser des exceptions. Il n'est pas permis à des associations qui cherchent à exercer une action sur des élections politiques de recevoir comme membres des femmes ou des étrangers.

§ 7. — Les associations dont la constitution, les buts ou l'activité sont en contradiction avec les lois, dont l'activité menace la sécurité ou la paix publique, ainsi que les associations qui poursuivent d'autres buts que ceux déterminés par les statuts, peuvent être dissoutes par le président du département. L'arrêté de dissolution doit être signifié par écrit au comité et dûment motivé. Il peut être déclaré provisoirement exécutoire. La notification doit se faire par la remise de l'arrêté au comité contre récépissé ou par l'entremise de la poste. Si le comité se compose de plusieurs personnes, il suffit que l'arrêté soit signifié à une seule d'entre elles.

§ 8. — Le comité peut interjeter appel de cet arrêté auprès du Conseil impérial, dans un délai de quinze jours, à partir du jour qui suit la notification.

II. — DROIT DE RÉUNION.

§ 9. — Quiconque veut organiser (convoquer) une réunion publique doit en faire la déclaration au moins 24 heures à l'avance au directeur de l'arrondissement où se trouve le lieu de réunion. Celui qui convoque doit être citoyen de l'Empire, majeur et en possession de ses droits civiques. La déclaration doit porter sur les données suivantes : 1^o nom, profession et domicile de celui qui convoque la réunion ; 2^o endroit, jour et heure de l'ouverture de la réunion, ainsi que les locaux où elle doit avoir lieu ; 3^o but de la réunion et sujet des débats ; les

autorités doivent délivrer aussitôt une attestation accusant réception de la déclaration prescrite.

§ 10. — Les réunions publiques qui n'ont pas lieu dans un endroit fermé et couvert doivent être autorisées par le directeur d'arrondissement (Directeur de police). L'autorisation doit être donnée par écrit. Des cortèges publics ne peuvent être autorisés que par la police locale. Les processions religieuses permises en vertu des lois en vigueur ne sont pas soumises à cette prescription.

§ 11. — Il est défendu aux personnes prenant part à une réunion publique de porter des armes. Cette disposition n'est pas applicable aux fonctionnaires publics ni aux représentants de la force armée en tant qu'ils portent l'arme faisant partie de leur uniforme de service. — Il n'est pas permis à des mineurs d'assister à une réunion publique, si le directeur d'arrondissement (Directeur de la police) n'a pas autorisé par écrit la personne chargée de la convocation à les y admettre. — Les femmes et les étrangers ne peuvent pas assister à des réunions publiques qui tendent à exercer une action sur des élections politiques.

§ 12. — Le ministère peut interdire une réunion publique s'il est à craindre qu'elle puisse être un danger pour la paix publique.

§ 13. — Une réunion publique doit s'ouvrir au moins une heure après le moment fixé pour le commencement des débats et ne peut être interrompue plus d'une heure.

§ 14. — Toute réunion publique doit avoir un bureau se composant d'un président et de deux assesseurs. Le président, et tant que le bureau n'est pas constitué, la personne qui a convoqué la réunion, doit diriger les débats et maintenir la tranquillité et l'ordre.

§ 15. — Le directeur d'arrondissement (Directeur de police) a le droit de déléguer à chaque réunion publique un ou deux employés de surveillance. Ils doivent être en uniforme ou justifier leur mission et peuvent choisir une place à leur con-

venance. La personne qui dirige les débats (§ 14) est tenue à les renseigner, s'ils l'exigent, sur la personne des orateurs.

§ 16. — Le fonctionnaire de police chargé de la surveillance a le droit de dissoudre la réunion : 1^o si on ne lui présente pas, au cas où il l'exige, le récépissé de la déclaration prescrite (§ 9) ou l'autorisation ; 2^o si des personnes auxquelles il est interdit d'assister à la réunion ne s'éloignent pas après en avoir été requises ; 3^o si l'administration des fonctionnaires délégués (§ 15) par le directeur d'arrondissement (Directeur de la police) est refusée ; 4^o si la personne responsable qui dirige les débats laisse discuter des questions étrangères à l'objet indiqué dans la déclaration ; 5^o s'il se produit des excès qui peuvent être dangereux pour la sécurité ou l'ordre publics, et que le bureau ne parvient pas à les réprimer ; 6^o si les orateurs excitent à des actes répréhensibles, à la désobéissance aux lois ou à des violences.

Le droit des autorités d'empêcher ou de dissoudre des réunions, qui sont défendues par les lois et qui n'ont pas été autorisées, reste intact. Dès qu'une réunion est dissoute par la police, tous les participants ont à se retirer immédiatement.

§ 17. — Les droits de la police locale concernant le maintien de l'ordre et de la sécurité dans des endroits publics ne sont pas touchés par les dispositions de la présente loi.

III. — DISPOSITIONS PÉNALES ET TRANSITOIRES.

§ 18. — Sera puni d'une amende jusqu'à concurrence de 50 m. ou jusqu'à dix jours d'arrêts : 1^o celui qui, en sa qualité de président d'une association ou de membre d'un comité, a négligé de faire les déclarations prescrites au § 3, alinéa 1^{er} ; 2^o celui qui, en sa qualité de président d'une association ou de membre d'un comité, a négligé, malgré les sommations réitérées, de remettre la liste prescrite des membres (§ 3, alinéa 4) ; 3^o celui qui enfreint les prescriptions du § 4 relatives aux uniformes, drapeaux et insignes ou celles du § 5 relatives à la langue d'affaires des associations ; 4^o celui qui, en sa

qualité de président d'une association ou de membre d'un comité, admet dans l'association des personnes qui, conformément au § 6, ne peuvent pas être membres ; 5^o celui qui, chargé de la direction des débats d'une réunion (§ 14), contrevient aux prescriptions des §§ 13 et 15.

§ 19. — Sera puni d'une amende jusqu'à 150 m. ou des arrêts : 1^o celui qui continue à être membre d'une association dissoute conformément au § 7 ; 2^o celui qui convoque ou tient une réunion publique sans que la déclaration prévue au § 9 a eu lieu, celui qui organise une réunion en plein air ou un cortège public sans l'autorisation prescrite, ainsi que celui qui, chargé de la direction des débats d'une réunion publique (§ 14), admet des personnes dont la présence est interdite en vertu du § 11, alinéas 2 et 3 ; 3^o celui qui assiste à une réunion en plein air ou à un cortège public non autorisés, ainsi que celui qui, bien que sa participation à une réunion publique lui soit défendue en vertu du § 11, alinéas 2 et 3, ne quitte pas aussitôt la réunion après y avoir été invité ; 4^o celui qui abandonne des locaux dont il a le droit de disposer à une association interdite ou dissoute, ou pour l'organisation d'une réunion interdite.

§ 20. — Sera puni d'une amende jusqu'à concurrence de 300 m., ou à un emprisonnement pouvant aller jusqu'à trois mois : 1^o celui qui tient une réunion interdite en vertu du § 12 ou y assiste ; 2^o celui qui assiste armé à une réunion publique sans y avoir le droit, contrairement à la prescription du § 11, alinéa 1^{er} ; 3^o celui qui, contrairement au § 16, alinéa 3, ne se retire pas aussitôt après la dissolution de la réunion.

§ 21. — Les dispositions de cette loi sur le droit de réunion sont, conformément aux décisions à prendre par le ministère, également applicables aux associations qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

§ 22. — Les dispositions contraires à cette loi, notamment les lois du 10 avril 1834 et du 6 juin 1868 (*Bulletin des lois*, série IX, n^o 261, et série XI, n^o 16052), ainsi que les articles 291, 292, 293 et 294 du Code pénal sont abrogés.

§ 23. — La présente loi entrera en vigueur le 1^{er} avril 1905.

II. — LA REPRÉSENTATION DE L'ALSACE-LORRAINE AU REICHSTAG DEPUIS L'ANNEXION

Circonscriptions	ALT-KIRCH	COLMAR	RIBAUVILLÉ	MOLSHEIM
—	—	—	—	—
1874	Winterer, <i>protestataire</i> .	Sönhlin, <i>protestataire</i> .	Simonis, <i>protestataire</i> .	Philippe, <i>protestataire</i> .
1877	Id.	Grad, <i>protestataire</i> .	Id.	Rack, <i>autonomiste</i> .
1878	Id.	Id.	Id.	Id.
1883	Id.	Id.	Id.	Zorn de Bulach, <i>protest.</i>
1884	Id.	Id.	Id.	Id.
1887	Id.	Id.	Id.	<i>rallié</i> .
1890	Id.	Rühland, <i>protestataire</i> .	Id.	Sieffermann, <i>protestataire</i> .
1893	Id.	Preiss, <i>indépendant</i> .	Id.	Zorn de Bulach, <i>rallié</i> .
1898	Id.	Id. <i>landespartei</i> .	Id.	Id.
1903	Ricklin, <i>landespartei</i> .	Id.	Wetterlé, <i>landespartei</i> .	Delsor, <i>landespartei</i> .
			Id.	Id.
	HAGUENAU	MULHOUSE	GUEBWILLER	
—	—	—	—	—
1874	Hartmann, <i>protestataire</i> .	Haefely, <i>protestataire</i> .	Guerber, <i>protestataire</i> .	
1877	Nessel, <i>autonomiste</i> .	Dollfuss, <i>protestataire</i> .	Id.	
1878	Schmitt-Batiston, <i>protestataire</i> .	Id.	Id.	
1883	De Dietrich, <i>protestataire</i> .	Id.	Id.	
1884	Id.	Id.	Id.	
1887	Id.	Lalance, <i>protestataire</i> .	Id.	
1890	Id.	Kickel, <i>socialiste-démocrate</i> .	Id.	
1893	De Hohenlohe, <i>gouvernemental</i> .	Bueb, Id.	Id.	
1898	Id.	Id.	Id.	
1903	Wiltberger, <i>landespartei</i> .	Schlumberger, <i>national-libéral</i> .	Roellinger, <i>landespartei</i> .	
			Id.	

II. — LA REPRÉSENTATION DE L'ALSACE-LORRAINE AU REICHSTAG DEPUIS L'ANNEXION (suite)

Circcriptions	SCHLETTSTADT	STRASBOURG-VILLE	SAVERNE	STRASBOURG-CAMPAGNE
—	—	—	—	—
1874	Raess, <i>protestataire</i> .	Laut, <i>propriétaire</i> .	Teutsch, <i>protestataire</i> .	Von Schoenbourg, <i>prot.</i>
1877	Heckmann, <i>protestataire</i> .	Bergmann, <i>autonomiste</i> .	Schneegans, <i>autonomiste</i> .	North, <i>autonomiste</i> .
1878	Id.	Kablé, <i>protestataire</i> .	Id.	Id.
1881	Blumstein, <i>protestataire</i> .	Id.	Soldenberg,	*Quirin, <i>protestataire</i> .
1884	Lang, <i>protestataire</i> .	Id.	Id.	Muhleisen, <i>protestataire</i> .
1887	Id.	Id.	Id.	Id.
1890	Id.	Petri, <i>gouvernemental</i> .	Hoeffel, <i>gouvernemental</i> .	North, <i>national-libéral</i> .
1893	Pohlmann, <i>gouvernement</i> .	Bebel, <i>social-démocrate</i> .	Id.	Bosseller, <i>national-libéral</i> .
1898	Spies, <i>protestataire</i> .	Riff, <i>national-libéral</i> .	Id.	Hauss, <i>landespartei</i> .
1903	Vonderscheer, <i>landespart.</i>	Id.	Id.	Blumenthal, <i>démocrate</i> .
	METZ	SARREGUEMINES	SARREBOURG	BOULAY
—	—	—	—	—
1874	Dupont des Loges, <i>prot.</i>	Pougnet, <i>protestataire</i> .	Germain, <i>protestataire</i> .	Abel, <i>protestataire</i> .
1877	Bezançon, <i>protestataire</i> .	Jaunez, <i>protestataire</i> .	Id.	Id.
1878	Id.	Id.	Id.	Lorette, <i>autonomiste</i> .
1881	Id.	Id.	Id.	De Wendel, <i>protestataire</i> .
1884	Antoine, <i>protestataire</i> .	Id.	Id.	Id.
1887	Id.	Id.	Id.	Id.
1890	Dellés, <i>protestataire</i> .	Mangés, <i>protestataire</i> .	Kuchly, <i>protestataire</i> .	Hemmann, <i>protestataire</i> .
1893	Haas, <i>protestataire</i> .	Colbus, <i>protestataire</i> .	Id.	Id.
1898	Pierson, <i>protestataire</i> .	De Schmidt, <i>gouvernem.</i>	Id.	Mérot, <i>indépendant</i> .
1903	Jaunez, <i>gouvernemental</i> .	Id.	Labroise, <i>indépendant</i> .	Id.

INDEX ALPHABÉTIQUE

DES PRINCIPAUX OUVRAGES CITÉS OU CONSULTÉS

- ALBERT (Henri). — *La force française en Alsace*. — *Renaissance Latine*, 15 octobre 1903.
Annuaire de Législation étrangère.
- BRAUN (Pierre). — *Alsace-Lorraine. La réforme de la Constitution*. — *Questions diplomatiques et coloniales. Revue de politique extérieure*, 16 novembre 1905, p. 585.
— *Lettre d'Alsace*. — *L'Énergie française*, 15 juillet 1905.
- CLUNET. — *Journal de Droit international privé*.
- COMBES DE LESTRADE (vicomte). — *Les monarchies de l'Empire allemand*.
- DUTHOIT (Eugène). — *Manuel de Droit constitutionnel comparé*. 1^{er} fascicule. *Le Droit constitutionnel de l'Empire allemand*.
- ECCARD. — *La Constitution de l'Alsace-Lorraine*. — *Revue alsacienne illustrée*, 1^{er} janvier 1906.
- FUZIER-HERMANN, CARPENTIER et FRÈREJOUAU DU SAIN. — *Répertoire de Droit français*. V^o Alsace-Lorraine.
- GRAD (Charles). — *Considérations sur les finances et l'administration de l'Alsace-Lorraine sous le régime allemand*.

- HAAS (Dr A.). — *La situation de l'Alsace-Lorraine en 1895.*
— *Revue des Revues*, 15 janvier 1896.
- HENRY (René). — *Alsace-Lorraine. Histoire et état des partis.*
— *Questions diplomatiques et coloniales*, 16 mars 1904.
— *La question d'Alsace-Lorraine* (même revue), 1^{er} février 1904.
- LABAND (Paul). — *Le Droit public de l'Empire allemand*, préface de M. Larnaude, traduction de MM. Gandilhon et Lacuire. *Bibliothèque internationale de Droit public*, publiée sous la direction de MM. Max Boucard et Gaston Jèze.
- LÉONI (Albert) und Karl MANDEL. — *Das öffentliche Recht des Reichslandes Elsass-Lothringen.*
- LEBON (André). — *Études sur l'Allemagne politique.*
- LÆNING (Edgard). — *L'administration du Gouverneur-général de l'Alsace-Lorraine durant la guerre de 1870-1871.*
— *Revue de Droit international*, 1872-1873.
- MAYER (Otto). — *Die Elsass-Lothringische Verfassungsfrage Deutsche Juristen-Zeitung*, 15 avril 1905.
- Pandectes françaises* (Répertoire). Vo *Alsace-Lorraine et Annexion.*
- PUTTKAMMER (Adalberta von). — *Die Aera Manteuffel.*
- REGAMEY (M. et M^{me}). — *L'Alsace d'aujourd'hui.* — *Revue universelle Larousse*, 15 novembre 1903.
- REYBAUD. — *Aperçu de la législation en vigueur en Alsace-Lorraine* (1888).
- SCHNEEGANS (August). — *Memoiren.*
- TEUTSCH. — *Notes pour servir à l'histoire de l'annexion de l'Alsace-Lorraine.*
- WITTICH (Werner). — *Deutsche und französische Kultur im Elsass.*
- ... — *L'Alsace-Lorraine sous le régime allemand.* — *Revue des Deux-Mondes*, 1878, p. 448.
- Journal d'Alsace-Lorraine.* — 3, place Saint-Thomas, Strasbourg. — Directeur politique : M. Léon Boll.

Journal de Colmar. — Directeur politique : M. Wetterlé.

Le Lorrain. — 14, rue des Clercs, Metz. — Directeur : M. l'abbé Colin.

Le Messager d'Alsace-Lorraine (hebdomadaire). — Directeur :
M. Henri Albert (Voir toute la collection). — Paris, 14, rue
des Minimes.

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS.....	5
INTRODUCTION HISTORIQUE.....	11
I. — L'occupation militaire.....	11
II. — L'annexion.....	18
III. — L'incorporation.....	21

PREMIÈRE PARTIE

Condition de l'Alsace-Lorraine dans l'Empire allemand au 1^{er} janvier 1874.....	25
CHAPITRE I ^{er} . — L'ÉTAT-MEMBRE DANS LA CONSTITUTION DE L'EMPIRE ALLEMAND.....	28
I. — Double situation des États vis-à-vis de l'Empire	28
II. — L'État-membre et le Droit international.....	32
III. — Souveraineté de l'État-membre.....	36
IV. — La constitution de l'État-membre.....	41
V. — Compétence respective de l'État-membre et de l'Empire.....	46
CHAPITRE II. — L'ALSACE-LORRAINE N'EST PAS UN ÉTAT...	54
I. — Position de la question.....	54
II. — Discussion.....	61

CHAPITRE III. — LES RELATIONS EXTÉRIEURES DE L'ALSACE-LORRAINE	72
I. — L'Alsace-Lorraine n'a pas la personnalité de Droit international.....	73
II. — L'Alsace-Lorraine n'a pas la qualité de <i>membre</i> de l'Empire.....	75
III. — L'Alsace-Lorraine n'a pas de nationalité particulière.....	80
CHAPITRE IV. — L'ALSACE-LORRAINE N'A NI DROIT DE LÉGISLATION, NI ORGANES LÉGISLATIFS.....	89
I. — Le droit de législation.....	89
II. — Les organes législatifs.....	93
CHAPITRE V. — L'ADMINISTRATION DE L'ALSACE-LORRAINE.	95
I. — Les autorités administratives	95
II. — Les finances	98

DEUXIÈME PARTIE

La Constitution de 1879.....	103
CHAPITRE I ^{er} . — LES IDÉES AUTONOMISTES.....	103
I. — A l'Assemblée de Bordeaux.....	106
II. — Les Assemblées des Maires et Notables.....	111
III. — Le parti autonomiste	115
CHAPITRE II. — CRÉATION DE LA DÉLÉGATION.....	122
I. — Le décret du 29 octobre 1874.....	122
II. — La loi du 2 mai 1877.....	126
III. — La loi du 3 juillet 1879.....	131
IV. — Les élections de 1878.....	134
V. — La loi du 23 mai 1881.....	139
CHAPITRE III. — LE « STATTHALTER » OU GOUVERNEUR...	144

I. — Nécessité d'un gouvernement dans le pays..	144
II. — Motions et négociations.....	146
III. — Les diverses solutions proposées.....	151
IV. — Vote de la loi du 4 juillet 1879.....	156
CHAPITRE IV. — LES ROUAGES DE LA CONSTITUTION DE 1879	159
I. — L'Empereur,.....	159
II. — Le Statthalter.....	162
III. — Le Ministère.....	164
IV. — La Délégation.....	167
V. — Le Conseil fédéral.....	168
VI. — L'Administration.....	171
VII. — Les lois de police.....	174
VIII. — Pourquoi la Constitution de 1879 n'a pas été complétée	182

TROISIÈME PARTIE

L'Alsace-Lorraine sous le régime de 1879.....	185
CHAPITRE I ^{er} . — PREMIERS ESSAIS DE RÉFORMES LIBÉRALES	188
I. — Loi du 9 mars 1905 sur le droit d'association et de réunion.....	188
II. — L'abrogation du paragraphe de la <i>Dictature</i> .	194
CHAPITRE II. — LE PARTICULARISME ALSACIEN-LORRAIN....	200
I. — Les intérêts économiques.....	200
II. — Le retour aux traditions du pays.....	205
CHAPITRE III. — L'ÉVOLUTION DES PARTIS POLITIQUES....	212
I. — La fin de la protestation.....	212
II. — Création de la <i>Landespartei</i>	215
III. — Le <i>Centre</i> et la <i>Landespartei</i>	217
IV. — Les partis et leurs chefs.....	226

CHAPITRE IV. — LES CAUSES RÉCENTES DU NOUVEAU MOUVEMENT AUTONOMISTE	231
I. — Maladresses policières.....	231
II. — Causes économiques. La question de la régularisation du Rhin.....	238

QUATRIÈME PARTIE

Le Mouvement révisionniste dans les dernières années	247
CHAPITRE I ^{er} . — LA CAMPAGNE RÉVISIONNISTE.....	247
I. — Vœux de la Délégation.....	247
II. — Débat de février 1905 à la Délégation.....	249
III. — La motion Spahn.....	252
IV. — La motion « des Douze. ».....	255
V. — La motion Preiss modifiée.....	260
VI. — La motion Delsor.....	263
CHAPITRE II. — COMMENT MODIFIER LA DÉLÉGATION.....	267
I. — Quant à sa compétence.....	267
II. — Quant au recrutement de ses membres.....	270
CHAPITRE III. — LA REPRÉSENTATION DE L'ALSACE-LORRAINE AU CONSEIL FÉDÉRAL ET LA QUESTION DU SOU- VERAIN PARTICULIER.....	280
I. — Comment se pose la question.....	280
II. — La République d'Alsace-Lorraine	284
III. — Est-il possible d'introduire en Alsace-Lorraine une dynastie ?.....	288
IV. — Statthalter ou Régent ?.....	292
CONCLUSIONS.....	296
APPENDICE : ANNEXES.....	301

I. — Textes législatifs et projets de modification constitutionnelle.....	301
II. — La représentation de l'Alsace-Lorraine au Reichstag depuis l'annexion.....	324
INDEX ALPHABÉTIQUE DES OUVRAGES CITÉS OU CONSULTÉS....	327



